



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB**, serviço público dotado de personalidade jurídica própria e forma federativa, regulamentado pela Lei 8.906/94, com endereço eletrônico [pc@oab.org.br](mailto:pc@oab.org.br) e sede em Brasília/DF, no SAUS, Qd. 05, Lote 01, Bloco M, inscrito no CNPJ sob nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente e por seus advogados que esta subscrevem, **vem**, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, I, *a*, e 103, VII, da Constituição, no art. 54, XIV, da Lei nº 8.906/94, e no art. 2º, VII, da Lei nº 9.868/999, **propor**

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**COM PEDIDO CAUTELAR**

em face do **artigo 1º da Medida Provisória n. 928, de 23 de março de 2020, na parte em que acrescenta o art. 6º-B à Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**, para estabelecer novos requisitos e novas exceções para os pedidos de acesso à informações no atual contexto da emergência de saúde pública decorrente da propagação do coronavírus (COVID-19).



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

---

## **1 – DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO:**

---

Na noite da última segunda-feira, dia 23 de março de 2020, foi editada a Medida Provisória nº 928, cujo art. 1º altera a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas de enfrentamento à emergência do novo coronavírus (COVID-19).

Entre as alterações promovidas pelo art. 1º da MP 928/2020 está a inserção do art. 6º-B na Lei 13.979/2020, para dispor sobre o atendimento dos pedidos de acesso à informação enquanto durar o período de calamidade pública. É a redação do dispositivo em questão, nessa parte:

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.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

§ 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.

§ 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011.” (NR)

No que interessa à presente ação, a MP 928/2020:

- (i) suspende os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação em órgãos que tenham estabelecido regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes, quando os pedidos dependam de acesso presencial do servidor encarregado da resposta ou quando o órgão público ou setor esteja prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da emergência (art. 6º-B, §1º);
- (ii) determina que os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta sejam reiterados em prazo de até dez dias contado do fim do período de calamidade pública (art. 6º-B, §2º); e
- (iii) nega a possibilidade de recurso contra negativas a pedidos de informação que tenham sido fundamentadas no permissivo previsto no §1º (art. 6º-B, §3º).

A Exposição de Motivos justifica as medidas listadas acima como “decorrência da adoção de estratégias de isolamento social, bem como de situações em que as equipes técnicas e administrativas dos órgãos e entidades públicas, que poderiam auxiliar na preparação da resposta a pedidos de informação, estejam envolvidas com as medidas decorrentes da situação da emergência sanitária enfrentada”.

Segundo informações publicadas no sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União, a medida se justifica tendo em conta a abrangência nacional da LAI, “estando muitas prefeituras do país em situação delicada de pessoal”. Também observa que os prazos da LAI serão observados quando for possível produzir a resposta de forma digital.<sup>1</sup>

Especialistas em transparência pública questionaram a MP, tanto pelo conteúdo como pela forma como foi editada. Um dos pontos criticados foi a falta de

---

<sup>1</sup> Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/03/governo-estabelece-alteracoes-em-prazos-de-atendimento-da-lai>



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

diálogo com a sociedade civil para discutir a alteração das regras. Os especialistas também manifestaram preocupação com o fato de a MP restringir, ao invés de ampliar, a transparência em um contexto de emergência de saúde pública. Argumentaram, ainda, que as restrições impostas são desnecessárias e desproporcionais.<sup>2</sup>

Diante das implicações que a MP 928/2020 apresenta para o exercício do direito à informação e para a garantia de transparência e de publicidade dos atos da Administração Pública, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, legitimado universal para a apresentação de ações objetivas de controle de constitucionalidade, comparece a esse egrégio Supremo Tribunal Federal para suscitar a inconstitucionalidade do art. 6º-B inserido pelo art. 1º da MP 928/2020 na Lei 13.979/2020.

Como será devidamente explanado, o dispositivo legal padece de vícios de *inconstitucionalidade formal*, uma vez que não preenche os requisitos autorizadores da edição de medida provisória, nos termos do art. 62, *caput*, da CF, e de *inconstitucionalidade material*, uma vez que as alterações inseridas representam restrições desproporcionais e arbitrárias ao direito à informação, à transparência e à publicidade, em afronta aos arts. 5º, XXXIII, e 37, §3º, III, da CF.

É o que se passa a expor.

---

## 2 – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

### 2.1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA AOS ARTS. 62, CAPUT, E 2º DA CF. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES À EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

---

#### 2.1.1. Da possibilidade de controle jurisdicional dos requisitos à edição de medidas provisórias

---

Por força do art. 62 da Constituição Federal, “*em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional*”.

---

<sup>2</sup> “Equivocada e desproporcional’: especialistas em dados abertos criticam medida de Bolsonaro que suspende Lei de Acesso à Informação”. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/equivocada-e-desproporcional-especialistas-criticam-medida-de-bolsonaro-que-suspende-prazo-da-lei-de-acesso-a-informacao/>



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Quanto ao cabimento de controle jurisdicional sobre a presença dos requisitos autorizadores da edição de medidas provisórias, “*a jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência*” (ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15.02.2019)<sup>3</sup>. A excepcionalidade se aplica a situações “*em que a ausência desses pressupostos seja evidente*” (ADI 2.527-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 23.11.2007).

A necessidade – mais do que a possibilidade – de controle pelo Poder Judiciário em tais situações restou asseverada em voto do Min. Luiz Fux no julgamento da ADI 4029 (Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 08/03/2012, DJe 26/06/2012), no qual salientou-se que a edição de medidas provisórias sem os pressupostos constitucionais gera efeitos deletérios para a atuação do Congresso Nacional, em vista dos trancamentos de pauta provocados por tais medidas, que acabam exigindo a apreciação açodada de matérias que demandariam maior reflexão:

**A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República.** John Hart Ely explicita de forma precisa o papel do Judiciário no jogo democrático: “*Courts thus should ensure not only that administrators follow those legislative policy directions that do exist (...) but also that such directions are given*” (em tradução livre: “As Cortes, então, deveriam assegurar não somente que os administradores sigam essas orientações políticas dadas pelo Legislativo já existentes, mas também que tais orientações sejam dadas”). Democracy and Distrust – A Theory of Judicial Review. Cambridge: Harvard University Press, 2002. p. 133). **O Supremo Tribunal Federal, nesta esteira, deve assegurar que o Legislativo não se torne um simples anexo do Executivo, subserviente e pouco ativo, que se limite a apreciar, na maior parte do tempo, as medidas materialmente legislativas adotadas pelo Chefe da Administração.**

**A má utilização dos provimentos de urgência pelo Executivo pode gerar efeitos indesejados, não somente para a ordem social, mas igualmente para a dinâmica decisória das Casas parlamentares, com constantes trancamentos de pauta e apressando a deliberação sobre temas que demandariam maior reflexão. [...]**

---

<sup>3</sup> No mesmo sentido: RE 526353 (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 07.10.2015), ADI 2527 (Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 23.11.2007).



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

*In casu*, o abuso do poder de editar Medidas Provisórias afigura-se evidenciado de forma patente, sendo impossível defender com seriedade que a criação de um ente para desincumbir-se das mesmas atribuições de autarquia já em operação revista-se da urgência necessária para afastar a adoção do rito legislativo ordinário.

[...] (sem grifos no original)

Cabe destacar que o rigor dos requisitos previstos para a edição de medidas provisórias destina-se justamente a assegurar a observância de preceitos fundamentais da República, como é o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da CF/1988. Na esteira desse princípio estruturante do Estado Democrático, a atribuição atípica da função legislativa ao Chefe do Poder Executivo deve ser interpretada dentro dos estritos limites fixados pela Constituição, que garantem seu exercício em caráter excepcional.

A imprescindibilidade do controle jurisdicional para garantir a observância desse princípio foi destacada pelo Min. Celso de Mello no julgamento da ADI 2213-MC (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23/04/2004), ao afirmar que:

O exercício dessa **excepcional** prerrogativa presidencial, **precisamente** porque transformado em inaceitável prática **ordinária** de governo, **torna necessário** – em função dos **paradigmas constitucionais**, que, de um lado, **consagram** a separação de poderes e o princípio da liberdade e que, de outro, **repelem** a formação de ordens normativas fundadas em processo legislativo **de caráter autocrático** – que se **imponha** moderação no uso da **extraordinária** competência de editar atos com força de lei, outorgada, ao Chefe do Poder Executivo da União, pelo art. 62 da Constituição da República. [...]

Desse modo, e mesmo que o exercício (**sempre excepcional**) da atividade normativa primária pelo Poder Executivo **possa** justificar-se em situações **absolutamente** emergenciais, **abrandando**, em tais hipóteses, “o monopólio legislativo dos Parlamentos” (RAUL MACHADO HORTA, “**Medidas Provisórias**”, in Revista de Informação Legislativa, vol. 107/5), **ainda assim** revela-se profundamente **inquietante** – na perspectiva da experiência institucional brasileira – o progressivo **controle hegemônico** do aparelho de Estado, decorrente da superposição da vontade **unipessoal** do Presidente da República, em função do exercício **imoderado** da competência **extraordinária** que lhe conferiu o art. 62 da Constituição. [...]

**Eventuais** dificuldades de ordem política – **exceto** quando **verdadeiramente** presentes **razões constitucionais** de urgência, necessidade e relevância material – **não podem** justificar a utilização de medidas provisórias, **sob pena** de o Executivo, além de **apropriar-se** ilegitimamente da **mais relevante** função institucional que **pertence** ao Congresso Nacional, converter-se em



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**instância hegemônica** de poder no âmbito da comunidade estatal, **afetando**, desse modo, **com grave prejuízo** para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de **checks and balances**, a relação de equilíbrio que **necessariamente** deve existir entre os Poderes da República. [...]

Vê-se, pois que a **relevância e a urgência** – que se revelam noções redutíveis à categoria de conceitos relativamente indeterminado – qualificam-se como **pressupostos constitucionais** legitimadores da edição das medidas provisórias. **Constituem** requisitos **condicionantes** do exercício desse poder extraordinário de legislar que a Carta Política outorgou ao Presidente da República.

Tratando-se de requisitos de índole constitucional, cabe, ao Supremo Tribunal Federal, em cada caso ocorrente, analisar a configuração desses pressupostos, cuja existência se revela essencial ao processo de legitimação do exercício, pelo Presidente da República, do seu poder de editar medidas provisórias. [...]

Assentada a possibilidade de controle judicial das medidas provisórias quando claramente ausentes os pressupostos constitucionais para sua edição, a fim de preservar a competência legislativa do Congresso Nacional e, portanto, o princípio da separação de poderes, passa-se à verificação de tais requisitos em relação à MP 928/2020.

---

### **2.1.2. Da ausência de urgência e relevância a autorizar a edição da MP 928/2020**

---

Quanto aos pressupostos aptos a ensejar a edição de medidas provisórias (relevância e urgência), convém colacionar entendimento exposto em sede doutrinária pela Min. Cármen Lúcia<sup>4</sup>, que não deixa dúvidas sobre o conteúdo a ser atendido em cada um deles.

A relevância exigida é a que diz com “*circunstância constatada como de necessidade imperiosa na sociedade e a ser objeto de um cuidado normativo*”. Tal circunstância, ademais, “*tem de ser objetivamente demonstrativa de uma necessidade social de importância insuperável por outra medida que não aquela de natureza normativa (com força de lei) adotada, provisoriamente, pelo Presidente da República*”.

---

<sup>4</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Medidas provisórias e princípio da separação de poderes*. In: *Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa*, p. 44-69. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 58-60.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

No tocante à urgência, restará configurada “*somente quando a necessidade social imperiosa for urgente e demandar uma imediata resposta por meio da adoção da medida normativa presidencial*”. Significa dizer que “*se o cuidado normativo de uma determinada matéria a incidir sobre uma circunstância social puder aguardar pelo menos o prazo mínimo para a tramitação urgente de um projeto de lei (hoje fixado em 45 dias), é evidente não se poder fazer uso do instituto da medida provisória por carência de um dos seus pressupostos*”.

O conceito de urgência, por sua vez, já foi objeto de manifestação do Supremo Tribunal Federal. O Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI 6229-MC (DJ 22.10.2019), ressaltou que há dois aspectos do requisito da urgência que devem ser examinados: (i) a urgência na produção de efeitos imediatos e (ii) a urgência em deflagrar processo legislativo para alterar o regramento da matéria.

Dessarte, as ideias de relevância e urgência estão pautadas por circunstâncias qualificadas pelo quadro fático e jurídico, capazes tanto de exigir uma atuação firme e imediata quanto de justificar a superação dos canais regulares do processo legislativo.

O estudo da sistemática da Lei de Acesso à Informação permite-nos concluir pelo desatendimento dos requisitos de relevância e urgência, diante da desnecessidade do exercício de competência legislativa excepcional pelo Presidente da República. O marco legal é suficiente para contemplar a situação de crise, sendo desnecessária a superação do processo legislativo regular.

Afinal, segundo a previsão expressa do art. 11, § 1º, II, da referida lei, é possível que o agente público informe o requerente sobre a impossibilidade de conceder acesso imediato à informação pública desde que o faça por meio de resposta justificada, no prazo de vinte dias, na qual indique “as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido”.

É a redação do dispositivo em questão:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;





## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

Referido dispositivo, perfeitamente aplicável em um cenário de crise, já é capaz de fornecer suficiente flexibilidade para eventuais atrasos na prestação de informação que decorram de circunstâncias excepcionais. Quando houver dificuldade na obtenção de informação no caso concreto, devido a restrições de acesso e circulação, poderá o agente público simplesmente indicar ao requerente as razões que o impedem de prestar a informação de maneira imediata, no prazo de vinte dias, prorrogáveis pela metade.

Ainda nesse contexto, a inserção, em medida provisória, de restrição ao cabimento de recurso, diferentemente da atual regência da Lei de Acesso à Informação, não está devidamente contemplada pelas circunstâncias de relevância e urgência exigidas pela Carta Cidadã.

Além de permitir a análise dos requisitos de relevância e urgência diante do quadro fático-jurídico, a jurisprudência desse egrégio STF tem exigido que o cumprimento dos referidos requisitos fique cabalmente demonstrado na exposição de motivos da medida provisória. Tanto que, ao apreciar a ADI 4.717 (Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 05/04/2018, DJe 14/02/2019), não tendo a exposição de motivos se desincumbido de tal comprovação, assentou que a medida não atendia aos pressupostos do art. 62 da CF/1988, conforme se denota da ementa do julgado:

[...] 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. **Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.** [...]



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

A exposição de motivos da MP 928/2020 não é capaz de justificar necessidade urgente e imperiosa das medidas adotadas. O texto sustenta que “o momento impõe a necessidade de que a administração pública federal esteja trabalhando da melhor forma possível para que todas as informações relacionadas com a emergência de saúde em curso estejam amplamente à disposição da sociedade de forma transparente”. Nesse sentido, a MP 928/2020 prevê que será dada prioridade ao atendimento de pedidos relacionados à emergência do novo coronavírus (COVID-19), sem, contudo, especificar de que modo essa estratégia de priorização será levada a cabo ou detalhar os meios e procedimentos que serão empregados para definir as prioridades.

Não há, dessa forma, nenhuma comprovação específica de que os pedidos de acesso à informação relativos à saúde impedirão o atendimento dos pedidos de acesso à informação referentes a outros temas. Além disso, a ausência de qualquer indicação quanto aos mecanismos que viabilizariam eventual priorização torna a medida inócua.

Nesse ponto, é possível notar que as justificativas da MP estão fundadas apenas em suposições, não em necessidades concretas. A exposição de motivos do governo parte de uma hipótese arbitrária de que haverá a impossibilidade de atendimento dos pedidos de acesso à informação, construindo um conflito artificial entre o acesso a informações de saúde e o acesso a informações de outras espécies. Com base nessa oposição, é então adotada a medida extrema e desproporcional de autorizar a suspensão de resposta a pedidos de acesso à informação do segundo grupo.

Além de lhe faltar clareza e concretude, a exposição de motivos ignora que, em uma situação de calamidade pública como a que temos vivenciado, não são somente informações relacionadas à saúde que despontam como informações relevantes ao interesse público. Em outros campos da atividade estatal, como a economia e as políticas sociais, a publicidade e a transparência de informações são igualmente cruciais. O levantamento de dados e informações é essencial tanto para a formulação de políticas públicas multifacetadas pelos diversos entes federados quanto para o planejamento individual de cada cidadão.

Por conseguinte, a adoção de medidas generalizadas de restrição do acesso à informação por meio de medida provisória desatende os requisitos constitucionais de relevância e urgência, traduzindo-se em violação ao art. 62, *caput*, da Constituição Federal, a configurar inconstitucionalidade formal do art. 1º da MP 928/2020, na parte em que acrescenta o art. 6º-B à Lei 13.979/2020.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

---

## **2.2 – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. RESTRIÇÕES DESPROPORCIONAIS E ARBITRÁRIAS AO DIREITO À INFORMAÇÃO, À TRANSPARÊNCIA E À PUBLICIDADE (ARTS. 5º, XXXIII, E 37, §3º, III, CF)**

---

A Constituição de 1988 foi promulgada em um contexto de redemocratização do país e de ruptura com a ordem política autoritária que praticava a censura e o sigilo como políticas de Estado. O art. 5º, XXXIII, da CF/1988 passou a prever o direito à informação como um direito fundamental, que protege tanto interesses individuais como o interesse coletivo ou geral.

A outra face do direito à informação é o dever de publicidade que vincula a Administração Pública e está consagrado como um dos princípios norteadores da sua atuação, nos termos do art. 37, *caput*, da CF/1988. Especificamente, o art. 37, § 3º, II, prevê o acesso a registros e informações sobre atos do governo como mecanismo para garantir a participação dos usuários na Administração Pública direta e indireta. A Constituição também atribui à Administração Pública o dever de gerir a documentação governamental e de franquear a sua consulta, conforme disposto no art. 216, § 2º.

O regramento constitucional estabelece que a transparência deve ser obedecida como regra. O sigilo de informações públicas é previsto como exceção, restrito aos casos em que se mostre “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, segundo a ressalva feita pelo art. 5º, XXXIII.

A despeito do claro comando estabelecido pelo texto constitucional, por muito tempo a cultura do segredo continuou a atuar como óbice ao direito à informação, à publicidade e à transparência. Isso ocorria em grande medida pela ausência de um marco regulador adequado que fixasse parâmetros e procedimentos bem definidos a respeito da divulgação e acesso a dados públicos.

A lacuna foi preenchida pela Lei n. 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), que entrou em vigor em maio de 2012. A LAI representou o marco de uma mudança de paradigma no sentido de efetivar a abertura do Estado aos controles democráticos. A diretriz central firmada pelo art. 3º, I, da LAI concretiza a cultura da transparência acolhida pela CF/1988 ao prever a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

A LAI é regida pelo princípio da máxima transparência das informações públicas, bem explicado pelos autores Márcio Camargo Cunha Filho e Vitor César Filho Xavier<sup>5</sup>:

O conteúdo normativo deste princípio implica no **estabelecimento de presunção em favor da publicidade de informações públicas**, a qual vincula a atividade de todos os órgãos públicos. Assim, a aplicação deste princípio implica que requerimentos de acesso à informação somente podem ser denegados quando a autoridade pública demandada demonstrar concretamente que a sua publicação pode trazer risco de dano substancial a um direito constitucional ou legalmente protegido.

A promoção da transparência é viabilizada pela LAI não só a partir da limitação do poder de manter dados públicos sob sigilo, mas também por meio da previsão de procedimentos e de prazos para a resposta aos pedidos de acesso e para a disponibilização das informações solicitadas, incluindo o direito de recurso contra eventual negativa de acesso.

O regramento nacional da matéria está alinhado com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. O art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos protege a liberdade de expressão e, como um de seus corolários, o direito à informação. Em atenção ao princípio da máxima divulgação que também rege a norma interamericana, o acesso à informação pública deve ser efetivo e o mais amplo possível.<sup>6</sup>

À luz desses parâmetros constitucionais e internacionais, as restrições impostas pela MP 928 não se sustentam. Como relatado, a MP suspende, enquanto durar a situação de calamidade pública, o prazo para resposta aos pedidos de acesso à informação por órgãos que estejam trabalhando em regime de quarentena ou de teletrabalho e quando se exigir atividade presencial dos servidores encarregados da resposta ou quando o setor responsável estiver envolvido nas medidas de enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19). A MP também impõe um requisito a mais para a apreciação dos pedidos de acesso ao exigir que sejam reiterados no prazo de 10 dias a contar do fim do período de calamidade. Além disso, retira o direito de recurso contra negativas de resposta a pedidos de acesso à informação com fundamento na situação de emergência.

---

<sup>5</sup> *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2014, p. 108.

<sup>6</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. 2ª ed. (2012). Doc. OEA Série L/V/II CIDH/RELE/INF. p. 16.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Segundo o entendimento firmado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), quaisquer restrições ao direito à informação “devem dar cumprimento estrito aos requisitos emanados do art. 13.2 da Convenção Americana, ou seja, **condições de caráter excepcional, previsão legal, objetivos legítimos, necessidade e proporcionalidade**”<sup>7</sup>. As restrições impostas pela MP 928 não passam por esse crivo e, no sentido contrário, abrem margem para uma atuação discricionária do Estado em face dos pedidos de acesso à informação e em detrimento dos princípios da transparência e da publicidade.

Em primeiro lugar, nota-se que a suspensão dos prazos para apreciação de pedidos, na forma prevista pelo §1º do art. 6º-B, atinge de forma desproporcional e desnecessária o direito de acesso à informação. Trata-se de autorização genérica e aberta de negativa à apreciação dos pedidos, que abre margem excessiva de discricionariedade à autoridade pública, sem oferecer, como contrapartida, parâmetros suficientemente claros e detalhados e tampouco vias de controle jurídico ou social.

O texto da MP não deixa claro em quais situações se exige a presença de um servidor para atender ao pedido de acesso à informação, isto é, em quais casos a informação não pode ser tratada remotamente. Considerando o nível de informatização da gestão documental, especialmente no âmbito da administração pública federal, é de se esperar que a grande maioria das informações solicitadas estejam disponíveis em meio digital. Nesses termos, o dispositivo não aponta claramente as circunstâncias em que é necessário o atendimento presencial, a justificar a suspensão do prazo.

Sem o imprescindível detalhamento das hipóteses em que incide a restrição de acesso, a MP não é capaz de proteger o cidadão contra invocações abusivas da justificativa oferecida para a suspensão do prazo de resposta. Assim, contraria frontalmente a indicação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no sentido de que a inclusão de restrições ao direito de buscar, receber e divulgar informações “deve ser suficientemente clara e precisa, de modo a não conferir um nível excessivo de discricionariedade aos funcionários públicos que decidem sobre a divulgação ou não da informação”<sup>8</sup>.

Além disso, como exposto, a LAI já estabelece mecanismo pelo qual o agente público pode informar sobre a impossibilidade de atender de forma imediata determinado pedido de acesso, nos termos do art. 11, § 1º, II. Este dispositivo, ao contrário do comando genérico da MP, garante uma apreciação caso a caso e funda-

---

<sup>7</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 16.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

mentada nas circunstâncias concretas, que atende à exigência de motivação dos atos administrativos. Assim, com base nos protocolos e nos procedimentos já previstos na LAI, o agente público pode justificar a inviabilidade de, durante o período de calamidade pública, dar acesso a uma informação que demonstre exigir sua atuação presencial no órgão ou setor responsável.

Fica evidente, portanto, a existência de meio menos gravoso já disponível para atingir a mesma finalidade invocada pela MP, a demonstrar o caráter abusivo da medida restritiva, que sacrifica além do necessário o direito à informação e à transparência, em ofensa ao princípio da proporcionalidade. Também se configura clara ofensa ao princípio da máxima divulgação, que consagra a excepcionalidade das restrições, que devem ser proporcionais aos objetivos visados e interferir o mínimo possível no exercício do direito.

Por sua vez, o §2º do art. 6º-B, ao exigir que o pedido de acesso seja reiterado ao término do período de calamidade, impõe um ônus excessivo sobre o cidadão que requer acesso a informações. A medida representa um obstáculo a mais, indevido e desnecessário, à apreciação do pedido. Não há justificativa para se obrigar o solicitante a renovar seu interesse na obtenção da informação, sob pena de ter seu pedido desconsiderado. Na prática, a medida permite que uma série de pedidos não só deixe de ser respondida no período de calamidade, mas seja de todo ignorada, se não houver a reiteração.

A demora na resposta, mesmo que justificada por eventuais dificuldades operacionais em um momento de crise, não pode se reverter contra o cidadão. Ao contrário, deve exigir empenho do Estado em fornecer informações no momento em que são úteis e atualizadas e, na impossibilidade momentânea de fazê-lo, que cumpra a obrigação tão logo recobre condições para tanto.

Com relação ao disposto no §3º do art. 6º-B, a recusa do direito a recurso nega ao cidadão meios de defesa contra uma negativa arbitrária ou sem fundamento do seu pedido de informação, em flagrante ofensa ao devido processo legal que deve informar a atuação administrativa do Estado. A Exposição de Motivos da MP 928 justifica a supressão da análise recursal “a fim de que não haja colapso do serviço de acesso à informação”. Não se trata de motivação pertinente ou aceitável para suspender o exercício de um direito básico, como é o direito de defesa. Além de conferir ao Estado uma licença aberta e genérica para deixar de atender a pedidos de acesso à informação, a MP retira do cidadão a possibilidade de questionar a negativa, deixando-o inteiramente vulnerável a atuações abusivas.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Tome-se como exemplo uma hipótese em que os dados requeridos estejam disponíveis em meio digital, o que não autoriza a suspensão do prazo de resposta, como reconhece a própria CGU. Se o pedido de acesso deixa de ser apreciado por invocação abusiva do §1º do art. 6º-B, o cidadão estaria desprovido de meios para contestar a decisão. Ou seja, o governo abre espaço para negativas ou omissões indevidas de informações, para depois blindá-las de qualquer questionamento.

Não se ignora que há restrições legítimas a direitos em períodos de calamidade, bem como há restrições legítimas ao direito à informação, que não consiste em um direito absoluto. É patente, no entanto, a ilegitimidade das restrições impostas pelo art. 1º da MP 928, ao permitir que o dever de transparência seja desconsiderado pelo Estado de forma desproporcional e discricionária. Reitera-se que o regramento da LAI é suficiente e adequado para responder aos desafios de prestar informações públicas em uma situação de emergência, na medida em que assegura a transparência como regra, ao mesmo tempo em que admite justificativas excepcionais que fundamentem, caso a caso, a impossibilidade de prestar as informações requeridas nos prazos estabelecidos pela lei.

O resguardo à publicidade e à transparência dos atos da Administração tem recebido proteção destacada pela jurisprudência desse eg. Supremo Tribunal Federal. Ressalte-se, nesse ponto, a recente decisão do ministro Gilmar Mendes que deferiu o pedido de medida cautelar na ADI 6229, que questionava a medida provisória editada pelo atual governo que dispensava a publicação de atos da Administração em jornais de grande circulação. A decisão do eminente ministro relator suspendeu os efeitos do ato normativo considerando os riscos à publicidade e à transparência, com base no princípio da proporcionalidade:

Além de o princípio da proporcionalidade possibilitar a análise de vício de inconstitucionalidade consubstanciado em excesso de Poder Legislativo, a utilização desta técnica de decisão também permite avaliar o cumprimento do dever do legislador em assegurar uma proteção suficiente aos direitos fundamentais em jogo (*untermassverbot*).

Assim, cabe avaliar no presente caso se o regramento inaugurado pela Medida Provisória 896/2019 é apto a garantir a proteção do direito à informação e dos princípios constitucionais da publicidade e isonomia que incidem no regime jurídico de licitações públicas. (...)

Contudo, ao se substituir o regime anterior por um novo, ***o legislador deve ter cautela para que as novas regras sejam precisamente definidas, de modo a garantir que as informações públicas cheguem à maior extensão possível de cidadãos.***



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

***A legislação que regulamenta a publicação dos atos oficiais precisa ser, ao máximo possível, minudente, detalhista e descritiva, até mesmo por buscar adequar a sistemática de publicação ao dinamismo da vida social.***

As alegações trazidas pela parte autora, no entanto, indicam que as disposições da Medida Provisória 896/2019 não lograram regulamentar de forma minudente a matéria. Na realidade, o regime inaugurado parece ter previsto de forma bastante genérica a publicação em sítio eletrônico oficial, sem adentrar em detalhes sobre como as informações deveriam ser divulgadas para garantir o fácil acesso pelo público em geral. (...)

No caso dos autos, pelo menos nesse juízo preliminar, me parece que – da forma como construída a norma impugnada – ***a falta de clareza sobre a nova forma de publicidade dos atos administrativos em sítios eletrônicos compromete a publicidade dos atos administrativos e a transparência da atuação administrativa, colocando em risco o direito à informação, a transparência e a realização do princípio da publicidade nas licitações públicas*** (art. 37, inciso XXI, da CF)

(ADI 6229 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 18/10/2019)

Uma análise das recentes orientações expedidas pela Controladoria-Geral da União para a aplicação da MP 928/2020 pelos demais órgãos da administração pública enfraquecem ainda mais os fundamentos trazidos pela Presidência da República para justificar a medida<sup>9</sup>. Como fica claro de diversas circunstâncias indicadas pelo ente controlador (necessidade de alteração do e-SIC para contemplar as situações de suspensão, necessidade de prestação de informações diárias à CGU sobre os prazos suspensos, necessidade de envio do instrumento normativo de teletrabalho ou quarentena do órgão), os custos da medida extrema, decorrentes de novas exigências administrativas, são muito mais elevados do que a simples aplicação dos dispositivos existentes na Lei de Acesso à Informação.

Desse modo, as medidas adotadas pela MP são contraditórias com os objetivos que pretendem justificá-la. Ao supostamente aliviar os trabalhos referentes ao acesso à informação, a Presidência da República acaba por sobrecarregar a atuação da Controladoria-Geral da União, com a necessidade de acompanhamento das

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/03/orientacoes-aos-orgaos-medida-provisoria-no-928-2020>>. Último acesso em 25.03.2020.





## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

suspensões de prazo. Adota, assim, medida irracional e antieconômica, que marcha em sentido contrário ao que exigido no momento de crise de saúde.

As medidas adotadas pelo Governo Federal estão na contramão das melhores práticas internacionais de combate ao COVID-19, que adotaram a divulgação de dados em formato aberto como mecanismo mais econômico e eficiente para manter a população informada sobre a situação da pandemia no país e para reduzir os gastos com pedidos individuais de acesso à informação. É o que já havia sido notado de maneira percuciente pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) em nota pública assim redigida:

Em vez de estabelecer novos procedimentos que dificultam o acesso a informações, o governo federal deveria seguir o exemplo dos países que foram mais bem-sucedidos no combate à covid-19 (coronavírus) e ampliar a transparência, orientando estados e municípios a fazer o mesmo.

A divulgação ampla de dados, especialmente em formato aberto (como boletins epidemiológicos; testes administrados e disponíveis; metodologia da coleta de dados; contratos e informações sobre compras públicas e orçamento; status de ocupação dos leitos nos hospitais, principalmente nas UTIs etc.), pode eliminar uma eventual sobrecarga de pedidos de informação e a necessidade de ajustes em prazos e procedimentos.

Dessa forma, repudiamos o artigo 6º-B da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabelecido pela MP 928 e defendemos enfaticamente sua revogação imediata. Além disso, esperamos medidas que visem ao aprimoramento da transparência ativa, bem como mecanismos e instrumentos necessários para que os servidores tenham plenas condições de cumprimento da lei sem comprometer sua segurança. Não se pode instituir um regime de operação paralelo à Lei de Acesso à Informação, nem tampouco retroceder nas conquistas sobre transparência alcançadas pela sociedade, especialmente em um momento de evidente crise.<sup>10</sup>

Ao invés de restringir o acesso à informação, o momento de combate à pandemia exige maior publicidade por parte da administração pública. Mediante a promoção de cidadãos e profissionais bem informados, estaremos mais bem preparados para enfrentar essa crise.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/so-venceremos-a-pandemia-com-transparencia>



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Por todos esses argumentos, a suspensão dos prazos de resposta aos pedidos de acesso à informação, na forma prevista pelo art. 1º da MP 928, bem como a exigência de reiteração do pedido e a vedação de recursos contra a negativa estatal, configuram uma restrição desproporcional, arbitrária e desnecessária ao direito à informação e à transparência. O momento atual de emergência de saúde pública sem precedentes exige uma ampliação, e não uma restrição à publicidade dos atos governamentais.

O direito à informação é pressuposto para o exercício da cidadania e para o controle social das atividades do Estado, que deve ser reforçado em um contexto de calamidade pública. Por isso qualquer restrição de acesso às informações públicas deve ser excepcional e cercada de todas as cautelas possíveis, como forma de impedir abusos e arroubos autoritários sob o manto de exceções genéricas e abertas à regra da transparência.

---

### **3 – DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

---

A concessão de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade está prevista nos arts. 10 a 12 da Lei 9.868/1999, com a indicação de que deve ser concedida por decisão *da maioria absoluta dos membros do Tribunal [...], após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.*

Em situações de excepcional urgência ou de inconstitucionalidade chapada, admite-se a concessão da cautelar antes mesmo de ouvidos o órgão ou autoridade do qual emanou o ato normativo impugnado, ou mesmo o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República (art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999), tendo a jurisprudência desse egrégio Supremo Tribunal Federal consolidado a possibilidade de concessão de liminar por decisão monocrática, *ad referendum* do Plenário.

É o que ocorreu, a título de exemplo, no julgamento da ADI 4.310-MC (Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 14/04/2010), no qual, *em face da urgência qualificada e dos riscos objetivamente comprovados de efeitos de desfazimento dificultoso*, foi deferida a cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário desta E. Corte.

No presente caso, não apenas os requisitos cautelares do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* estão presentes, como também existe situação de urgência qualificada, uma vez que a lesão é aviada por medida provisória de efeitos imediatos e que as lesões ao direito à informação dificilmente serão reparadas.



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Em primeiro lugar, está devidamente configurado o *fumus boni juris*, pois ausentes os requisitos constitucionais que autorizam o exercício excepcional de competência legislativa por parte do Presidente da República. Consideradas (i) a relevância constitucional do princípio da publicidade, (ii) a suficiência do atual marco legal e (iii) a inexistência de evidente relação meio-fim entre as restrições adotadas e os fins visados pelo combate excepcional da dispersão do COVID-19, as medidas previstas na MP não contam com o respaldo do bom direito.

Em segundo lugar, está presente o *periculum in mora*, uma vez que o ato normativo impugnado justificará a negativa generalizada de pedidos de acesso à informação (art. 6º-B, § 1º), em detrimento de direitos e princípios de hierarquia constitucional. Além disso, é extremamente grave a estipulação de novos critérios arbitrários que impõem importantes e graves ônus aos cidadãos (art. 6º-B, §§ 2º e 3º), o que *per se* também seria capaz de fundamentar a concessão da cautelar.

A gravidade da situação gerada pela MP não permite sequer que se aguarde a manifestação do Presidente da República ou dos demais órgãos elencados no art. 10 da Lei 9.868/1999, e, menos ainda, que se espere pela designação de pauta para a apreciação da medida cautelar pelo Plenário desta Egrégia Corte. A concessão de medida cautelar por decisão monocrática é a solução mais adequada.

Ressalte-se que não é possível vislumbrar no caso qualquer marca de *periculum in mora reverso*, capaz de impor maiores precauções no deferimento da medida cautelar. Como já explanado ao longo desta peça, os mecanismos existentes na Lei de Acesso à Informação para justificar a impossibilidade de prestação imediata de informações são suficientemente flexíveis como para também contemplar eventuais dificuldades de acesso a arquivos físicos que estejam ligadas à atual situação de crise.

E não apenas isso. Uma vez que os atuais mecanismos da LAI demandam a análise das restrições fáticas concretas para a formulação de uma negativa fundamentada a ser apresentada ao requerente em prazo hábil, tais dispositivos estão em mais perfeita harmonia com a disciplina constitucional sobre o direito de petição, garantia fundamental de nossa ordem constitucional (art. 5º, XXXIV, da CF/1988), em contraste com os requisitos excessivamente genéricos previstos na MP (art. 6º-B).

A suficiência do marco legal da LAI reforça não apenas o cabimento da medida cautelar, como também a possibilidade de apreciação do pedido através de rápida decisão unipessoal, a ser posteriormente referendada pelo Plenário.



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Por conseguinte, considerando a dimensão dos direitos implicados na presente ação e a premência de sua apreciação, requer-se o deferimento de liminar para a suspensão da eficácia, na íntegra, do art. 1º da Medida Provisória 928/2020, na parte em que acrescenta o art. 6º-B à Lei 13.979/2020, *ad referendum* do Plenário desse Pretório Excelso.

---

### 4 - DOS PEDIDOS

---

Ante todo o exposto, requer o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil:

**a)** a admissão e o conhecimento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade por esse Egrégio Supremo Tribunal Federal;

**b)** a concessão de medida liminar *ad referendum* do Plenário (art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999), para suspender imediatamente a eficácia do art. 1º da Medida Provisória 928/2020, na parte em que acrescenta o art. 6º-B à Lei 13.979/2020;

**c)** o referendo da medida cautelar pelo Plenário, após a oitiva dos órgãos e autoridades previstos na Lei 9.868/1999, mantendo-se a suspensão da eficácia da norma impugnada até o julgamento final da presente ação;

**d)** a notificação do Exmo. Presidente da República, para se manifestar no prazo legal sobre o mérito da presente ação, na condição de autoridade responsável pela edição do ato normativo impugnado;

**e)** a notificação do Exmo. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre a presente ação, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal;

**f)** a notificação do Exmo. Procurador-Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º, da Constituição Federal;

**g)** no mérito, a procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Medida Provisória 928/2020, na parte em que acrescenta o art. 6º-B à Lei 13.979/2020, por afronta aos requisitos de relevância e urgência para a edição de medida provisória (art. 62, *caput*, da CF/1988), ao direito à informação (art. 5º, XXXIII, da CF/1988) e ao princípio da publicidade (art. 37, *caput* e § 3º, II, da CF/1988).



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Caso seja necessário, requer seja deferida a produção de provas (art. 20, § 1º, da Lei 9.868/99).

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Pede deferimento.

Brasília, 25 de março de 2020.

**Felipe Santa Cruz Oliveira Scaletsky**

Presidente Nacional da OAB

OAB/RJ 95.573

**Marcus Vinicius Furtado Coelho**

Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais

OAB/DF 18.958

**Guilherme Del Negro Barroso Freitas**

OAB/DF 48.893

**Cláudia Paiva Carvalho**

OAB/MG 129.382