

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; José Sérgio da Silva Cristóvam; Liane Francisca Hüning Pazinato. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-190-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria que chegamos ao VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito com o tema Direito, Governança e Políticas de Inclusão reunindo os trabalhos científicos desenvolvidas por docentes e discentes e egressos da pós-graduação brasileira, inclusive, na intersecção necessária com os jovens pesquisadores graduação.

No grupo de trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II” as pesquisas se situam nas fronteiras da transformação da Administração Pública na busca por uma construção de um Direito Administrativo contemporâneo marcado pela consensualidade, voltado à necessária articulação com as políticas públicas e na releitura de categorias tradicionais como as empresas administrativas, o poder sancionatório, a prescrição administrativa, o agentes públicos, a regulação das entidades profissionais dentre outros.

Os autores Fabiola Marques Monteiro, Marco Tulio Frutuoso Xavier, Paulo Luiz Magalhães no trabalho “A Administração Pública Consensual no Século XXI: Instrumentos, Aplicações e Desafios” apontam os instrumentos de negociações regulatórias e o papel das agências reguladoras, mediação e arbitragem em conflitos públicos e participação social e consultas públicas na ampliação da consensualidade nas relações com os administrados.

No texto “Acordos de não persecução civil: desafios hermenêuticos e a flexibilização procedimental da Administração Pública” os autores Fabiola Modena Carlos e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira discutem o papel da flexibilização procedimental dos acordos de não persecução civil (ANPCs) e as formas de garantia da transparência e uniformidade necessárias para garantir a segurança jurídica, inclusive, na utilização deste instrumento em caso de improbidade administrativa.

O autor Mateus Rodarte de Carvalho na pesquisa “Desafios éticos e práticos da implementação de algoritmos na execução orçamentária da Administração Pública” propõe discutir a integração técnica dessas soluções, mas também nas implicações éticas em questões como viés, privacidade e accountability da utilização das tecnologias avançadas na gestão dos recursos públicos propondo uso ético e responsável.

Na pesquisa “Controle social: como a ineficácia dos serviços públicos provoca o desinteresse político dos cidadãos” as autoras Janaína Rigo Santin e Júlia Martins Kloeckner aborda a construção histórica e as questões sociais vinculadas ao controle social, explorando suas implicações na dinâmica democrática examinando os impactos concretos da ineficiência dos serviços públicos e como falhas na gestão estatal reforçam desigualdades e limitam o exercício da cidadania.

As autoras Emília Paranhos Santos Marcelino, Anna Lívia Alves Ferreira e Cecilia Paranhos S. Marcelino no texto “Crise de transparência na gestão pública: o direito como instrumento de fiscalização e responsabilização” a partir da distinção entre transparência ativa e passiva aponta o papel ativo do ordenamento jurídico para monitorar a aplicação das leis, combater as práticas burocráticas que dificultam o acesso às informações e promover a mudança cultural necessária dentro das instituições públicas.

Na pesquisa “Gestão participativa e o cidadão como eixo fundamental no controle social: de que forma os conselhos municipais de segurança pública podem contribuir na elaboração de políticas públicas de segurança?” dos autores José Sérgio Saraiva, Ana Laura Ferreira Teixeira, Cristiane Roberta Torres Giovanella analisam o papel de tais conselhos nas ações governamentais como instâncias de participação popular, diagnóstico comunitário e instrumento de fiscalização.

Os autores Adriana Pereira Machado Porto, Fabio da Silva Porto e Nilson da Rocha Filho no trabalho “A Cibertransparência como catalisador para a otimização da publicidade e da eficiência na governança municipal: o sucesso do município de santa maria-RS” abordam como a cibertransparência tem o potencial de transformar a governança local, promovendo maior responsabilização dos gestores públicos e otimizando a participação da sociedade civil no acompanhamento das ações governamentais.

O texto “Informação e transparência na gestão pública e política pública de resíduos sólidos do Governo de Minas Gerais durante e sobre a pandemia de COVID-19 (2020-2023) dos autores Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, Gabriel Amarinho Saraiva e Rosana Ribeiro Felisberto problematiza se o governo de Romeu Zema (2019-2022 e 2023-2026) atuou conforme a Lei Federal 131/2009 (Lei da Transparência) no que tange ao Plano Minas Consciente e de que modo este impactou a Política Pública de Resíduos Sólidos e na atividade de Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs).

Os autores José Sérgio Saraiva, Carlos Eduardo Barbosa Teixeira e Cristiane Roberta Torres Giovanella no trabalho “O impacto dos personagens políticos e jurídicos no poder local: das

relações centrais à participação” analisa a atuação dos sujeitos que constroem a paisagem institucional e a experiência democrática dentro das comunidades locais e, portanto, as políticas públicas.

O trabalho “A empresa pública municipal de tanguá: ferramenta de fomento?” do autor Claucir Conceição Costa visa discutir as reais potencialidades e limitações da Companhia de Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade de Tanguá responsável por criar e gerir distritos industriais e uma zona especial de negócios no território da cidade a fim de oportunizar condições para que empresas possam interessar-se em instalarem se no município como instrumento de fomento ao desenvolvimento local.

O autor Assuero Rodrigues Neto apresenta o texto “Empresas estatais e o desenvolvimento sustentável na agenda 2030 da ONU um diálogo necessário” que verifica o papel dessas pessoas administrativas privadas para efetivação dos ODS, investigando sua natureza jurídica e suas finalidades legais, no Direito Internacional dos Direitos Humanos para compreensão dos aspectos jurídicos da Agenda e, por fim, a confluência entre os fins perseguidos pelas metas-programa estudados e o papel das empresas públicas para sua consecução.

A pesquisa “Da regulação à prática: a gestão eficiente dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos sob a perspectiva jurídica” do autor Oziel Mendes De Paiva Júnior aponta as dificuldades na gestão ambiental como as lacunas legislativas e fragmentação normativa, bem como, a existência de soluções inovadoras, inclusive, tecnológicas e econômicas para uma gestão sustentável dos recursos hídricos.

Os autores “Inclusões e remoções perante as mudanças da lei de licitações e contratos administrativos” dos autores Danielle Cristina Da Mota De Moraes Rezende e Albert Lino Leão identificando as reformas produzidas pela Lei n.º 14.133/2021 e problematizando se as mudanças contribuem para os resultados esperados de modernização e transparência das seleções e contratações públicas.

O texto “Prescrição no Âmbito do Tribunal de Contas da União” do autor Mario Marrathma Lopes de Oliveira discute prazo da corte para o processamento da ação punitiva à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do prazo da regra quinquenal com base na Lei n.º 9.873/1999 e, ainda, da edição da Resolução n.º 344/2022 que regulamenta hipóteses interruptivas que se reiniciam.

Os autores Luciano Rosa Vicente e Rodrigo Bento De Andrade no estudo “O Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no Brasil: controvérsias e dificuldades na apuração” buscou

determinar como as Administrações Públicas brasileiras tratam a referida irregularidade funcional e qual o nível de uniformidade entre elas, com recorte na União e em seis Estados brasileiros.

A pesquisa “O valimento de cargo na Administração Pública da União” de Luciano Rosa Vicente, Tatiana Maria Guskow e Rodrigo Bento De Andrade buscou identificar de forma comparada – através da verificação em oito Estados brasileiro – a interpretação pela Administração Pública da União em sua prática disciplinar e a definição da sanção aplicada com suas respectivas análises críticas. (pouca doutrina e debate jurídico)

Os autores Matheus da Rocha Bergmann e Mártin Perius Haeberlin no texto “Regulamentação e fiscalização da atividade dos profissionais de educação física e a improbabilidade da comunicação entre os sistemas político, jurídico e da saúde” pretende verificar no diálogo entre esses sistemas na sociedade, quanto à aceitação da proibição de condutas irregulares pelos profissionais de educação física e prestadores de serviço na área, mas também a falta de compreensão da sociedade beneficiada pela fiscalização em face da má prestação de serviços.

Nos brindam os autores com novas fronteiras de pesquisas em Direito Administrativo, que coadunam com a dinâmica que a disciplina demanda para atender as transformações do mundo contemporâneo, as relações entre o Estado e a sociedade, bem como, as reformas legislativas e mutações do Direito.

Inverno de 2025

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO)

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam (UFSC)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG)

**INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICA
PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO GOVERNO DE MINAS GERAIS
DURANTE E SOBRE A PANDEMIA DE COVID-19 (2020-2023)**

**INFORMATION AND TRANSPARENCY IN PUBLIC MANAGEMENT AND
PUBLIC POLICY OF SOLID WASTE OF THE GOVERNMENT OF MINAS
GERAIS DURING AND ON THE COVID-19 PANDEMIC (2020-2023)**

**Fernanda Henrique Cupertino Alcântara
Gabriel Amarinho Saraiva
Rosana Ribeiro Felisberto**

Resumo

Este artigo objetiva discutir a existência e a capacidade de transparência da burocracia estatal e governamental do Estado de Minas Gerais durante o período pandêmico e a crise sanitária provocada pelo SARS-CoV-2 com relação às medidas adotadas, sua historicização e seus impactos na Política Pública (PP) de resíduos sólidos. Para tanto, recorre a um estudo de caso, a partir de pesquisa documental e pesquisa descritiva com o intuito de compreender como o governo de Romeu Zema (2019-2022 e 2023-2026), com base em suas ações administrativas, adotou ou não uma postura compatível com a Lei Federal 131/2009 (Lei da Transparência) no que tange ao Plano Minas Consciente e de que modo este impactou a Política Pública de Resíduos Sólidos e na atividade de Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs). Concluimos que não houve transparência do governo de Minas Gerais quanto à solicitação de dados e informações relativas ao Programa em epígrafe, descumprindo, portanto, a Lei da Transparência.

Palavras-chave: Lei da transparência, Políticas públicas, Pandemia de covid-19, Resíduos sólidos, Minas gerais

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to discuss the existence and capacity for transparency of the state and governmental bureaucracy of the State of Minas Gerais during the pandemic period and the health crisis caused by SARS-CoV-2 regarding the measures adopted, their historicization and their impacts on the Public Policy (PP) for solid waste. To this end, it uses a case study, based on documentary research and descriptive research in order to understand how the government of Romeu Zema (2019-2022 and 2023-2026), based on its administrative actions, adopted or not a stance compatible with the Lei Federal 131/2009 (Transparency Law) regarding the Plano Minas Consciente and how this impacted the Public Policy for Solid Waste and the activity of Solidarity Economic Enterprises (SEEs). We conclude that there was no transparency on the part of the government of Minas Gerais regarding the request for data and information relating to the aforementioned Program, thus failing to comply with the Transparency Law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Transparency law, Public policies, Covid-19 pandemic, Solid waste, Minas gerais

Introdução

Este artigo é fruto do projeto de pesquisa *Políticas Públicas de enfrentamento à pandemia de COVID-19 e catadoras(es) de material reciclável*, vinculado do Grupo de Pesquisa do CNPq “Políticas Públicas de Geração de Renda, Associativismo, Sustentabilidade e Participação”, vinculado à UEMG e à UFJF-GV. A pesquisa foi submetida e aprovada no Edital do CNPq, cuja vigência de 09/2023 a 08/2024 foi prorrogada para 09/2024 a 08/2025. Trata-se de um trabalho a longo prazo que investiga como o período de crise sanitária instalado a partir da ocorrência da pandemia causada pelo SARS-Cov-2 impactou a Política Pública (PP) de resíduos sólidos. Em particular, analisamos as relações institucionais observadas entre a administração pública de Minas Gerais e os Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs) durante a pandemia de COVID-19 (2020-2023), considerando-se como objeto as normas instituídas pelo então governo do Estado neste interstício.

Considerando-se o projeto em si, adotamos como foco a análise de PP(s) estaduais que conjugaram esses dois elementos: pandemia e resíduos sólidos. Para alcançar tal objetivo procedemos ao mapeamento das normas e das políticas estaduais (leis, decretos, portarias, entre outros) relacionadas a EES(s), PP(s) de reciclagem e gestão dos resíduos sólidos no período pandêmico. Nesse percurso, identificamos o *Plano Minas Consciente* como uma estrutura regulatória importante ao longo desse processo e nos dedicamos a: descrever como as diretrizes deste abordaram (ou não) as necessidades de catadoras(es) de material reciclável no contexto pandêmico; avaliar a transparência e o acesso a informações públicas sobre essas ações; problematizar seus efeitos práticos sobre a atuação das EES(s), no período analisado. Os resultados alcançados ultrapassam o escopo deste *paper*. Por essa razão, neste artigo nos dedicaremos a discutir apenas um aspecto dessa relação, qual seja, se o governo do Estado de Minas Gerais cumpriu com os preceitos de transparência da administração pública quanto às informações solicitadas pela equipe deste projeto de pesquisa durante a sua execução.

1. Plano Minas Consciente e pandemia de Covid-19

O ano de 2019 terminou com uma notícia preocupante de que uma variável do vírus SARS-Cov ameaçava de forma alarmante a vida humana, trazendo uma sobrecarga para o sistema de saúde, o que ocasionaria um nível muito elevado de adoecimentos e óbitos num curto período de tempo. Diante deste cenário, os entes federativos adotaram medidas, nem sempre articuladas, abrangendo tanto medidas sanitárias, quanto medidas de estímulo econômico (Alcântara, Felisberto e Moura, 2023).

O *Plano Minas Consciente*, aprovado em 29 de abril de 2020, pelo *Comitê Extraordinário de COVID-19*, trata de um conjunto de diretrizes “[...] com a finalidade de orientar e apoiar os municípios nas ações de enfrentamento da pandemia COVID-19 e de **restabelecimento, de modo seguro e gradual, das atividades econômicas** no território do Estado” (Minas Gerais, 2020b, art. 1º, *caput*). Segundo a Deliberação que o aprovou, o Plano teria como objetivo “[...] proteger a saúde pública e **restabelecer a atividade econômica** no território do Estado, e será implementado em consonância com as orientações da Organização Mundial da Saúde - OMS, do Ministério da Saúde e da Secretaria de Estado de Saúde - SES” (Minas Gerais, 2020b, art. 1º, § único) (*grifos nossos*). Portanto, resta destacado desde o início que o foco do Plano era indicar regras concentradas e estabelecidas pelo Estado no controle do retorno das atividades econômicas, fossem elas produtivas, de prestação de serviços ou outras.

De acordo com o previsto na referida Deliberação, o Plano estaria estruturado de acordo com cinco ações estruturantes, como podemos observar na citação que segue.

“Art. 2º – O Plano Minas Consciente será implementado mediante as seguintes ações:
I – fixação de graus de progressividade ou de regressividade, organizados em fases distintas, mediante a adoção conjugada de critérios sanitários e epidemiológicos e a seletividade dos setores econômicos abrangidos;
II – determinação de parâmetros de regionalidade, observadas as macrorregiões de saúde definidas pelo Plano Diretor de Regionalização – PDR-SUS-MG, nos termos da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 25, de 2 de abril de 2020;
III – revisão, quando necessário, das fases, procedimentos e protocolos como medida de prevenção e reação ao avanço da pandemia COVID-19;
IV – observância das matrizes de risco em saúde a serem apresentadas e monitoradas pelo Centro de Operações de Emergência em Saúde – COES-MINAS – COVID-19;
V – divulgação das diretrizes do Plano e dos protocolos de segurança sanitária e epidemiológica adotados para o retorno ou o regresso das atividades econômicas, de acordo com a natureza econômica do empreendimento e da atividade.”

Em termos gerais, a dinâmica estabelecida previa que os protocolos de referência e de orientação para o comportamento dos indivíduos em sociedade e o funcionamento das atividades econômicas e de serviços públicos estavam condicionados a uma definição da situação contingencial que passava a ser classificada como *ondas*, que representavam níveis de restrição ou de liberação de atividades (Minas Gerais, 2021a). Cada *onda* definia quais atividades poderiam funcionar e obedecendo a quais regras pré-estabelecidas, conforme a situação epidemiológica averiguada em cada região de acordo com determinados padrões. Não se trata aqui de discutir a metodologia adotada, a sua pertinência ou qualidade, mas o resultado daí derivado, suas implicações e mesmo a falta de coerência em tais protocolos, que foram modificados em sua estrutura em diversos momentos. Mais ainda, este artigo tem por recorte a discussão sobre a ausência da totalidade de dados para que tal avaliação seja possível numa

pesquisa científica. O Plano classificava as regiões do Estado, suas condições sanitárias e o avanço da pandemia de COVID-19 de acordo com 04 tipos de *ondas* que eram representadas em cores, que foram estabelecidas nas diversas versões publicadas do Plano. Por exemplo, verde, amarela, vermelha e roxa. Cada cor representava visualmente se o momento observado era destacadamente mais ou menos perigoso no que tange ao risco de contaminação e de agravamento e colapso da rede de saúde, o que implicava em medidas que eram mais ou menos restritivas no que tange às atividades econômicas e sociais (Minas Gerais, 2021a).

A título de comparação acerca do desenvolvimento do tratamento conferido a essa situação com um recorte específico adotado pela pesquisa que originou este artigo, vale destacar que as medidas emergenciais que foram estabelecidas em 22 de março de 2020, com a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 n 17, previam, que:

“Art. 9º – **Deve ser mantida, pelos Municípios, a prestação de serviços públicos essenciais e que não podem ser descontinuados**, dentre os quais:

I – tratamento e abastecimento de água;

II – assistência médico-hospitalar;

III – serviço funerário;

IV – coleta, transporte, tratamento e disposição de resíduos sólidos urbanos e demais atividades de saneamento básico;

V – exercício regular do poder de polícia administrativa.”

(grifos nosso)

Após esse momento, houve uma sucessão de normas que foram se adaptando ao contexto e definindo o cenário de acordo com a ação dos vários agentes, instituições e também das reações e resultados destas mesmas ações. No caso do *Plano Minas Consciente*, várias versões foram publicadas, não necessariamente de modo complementar, mas até mesmo com critérios diferentes. Dessa forma, considerando-se a legislação vigente, causa estranhamento que esses dados não estejam disponíveis ainda hoje para pesquisa e historicização desse momento histórico, como aparece na citação a seguir:

“O terceiro grupo de normas contempla a Deliberação do Comitê Extraordinário Covid 19 n 39, de 29 de abril de 2020 que "Aprova o Plano Minas Consciente".

[...]

No entanto, não conseguimos acessar os documentos relativos ao Plano Minas Consciente em seu texto original, nem as suas muitas atualizações. Por meio de pesquisa exploratória, consideramos como fonte não apenas o portal indicado na norma citada anteriormente, mas também toda a sorte de sites que pudessem informar a respeito. Como resultado, identificamos apenas 03 modelos cujos documentos ainda se encontram disponíveis para consulta de modo disperso na rede mundial de computadores, sendo eles relativos a 14/05/2020, 30/07/2020 e 03/03/2021.” (Alcântara, Ribeiro e Moura, 2024, p. 06)

Embora a referência acima se restrinja a informar a identificação e descrição de 03 modelos, apresenta também a tabela constante na versão 3.5, com 09 versões até aquela data. Na pesquisa que estamos apresentando neste *paper* conseguimos avançar nesta discussão, identificando e descrevendo outras versões, sem, contudo, alcançar a totalidade das versões publicadas pelo Estado de Minas Gerais. A Figura abaixo reproduz essa informação.

Figura 01 - Controle de Versões do *Plano Minas Consciente* na 3.12

VERSÃO	DATA
Protocolos Minas Consciente – Versão 1.0	28/04/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.0	30/07/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.1	12/08/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.2	19/08/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.3	09/09/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.4	14/09/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.5	24/09/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.6	30/09/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.7	08/10/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.8	08/10/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.9	28/10/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 2.10	11/12/2020
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.1	27/01/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.2	25/02/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.3	03/03/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.4	09/03/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.5	19/04/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.6	12/05/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.7	14/06/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.8	25/06/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.9	19/07/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.10	15/09/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.11	07/10/2021
Protocolos Minas Consciente – Versão 3.12	12/11/2021
Espaço Reservado para atualizações posteriores	

Fonte: Plano Minas Consciente - Versão 3.12, Controle de versões, 12/11/2021

No Quadro apresentado acima por meio desta Figura são listadas 24 versões. Ocorre que ao longo da pesquisa e mesmo após diversos pedidos de informação decorrentes da ausência de transparência nos sites oficiais com relação aos documentos atinentes ao período, apenas 20 documentos foram obtidos por meios diversos que serão indicados a seguir. O que claramente demonstra que a dificuldade ainda existente e denunciada pelo trabalho sobre o mesmo tema citado anteriormente (Alcântara, Ribeiro e Moura, 2024, p. 08) de acesso à informação relativa ao período.

Quadro 01 - Acesso às versões do *Plano Minas Consciente*

Versão	Data	Fonte	Data do requerimento	Órgão requerido	Situação
1.0	28/04/2020	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024 28/11/2024	SES*/ SEGOV** / ESP***	Obtido
2.0	30/07/2020	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024 28/11/2024	SES / SEGOV / ESP	Obtido
2.1	12/08/2020	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024 28/11/2024	SES / SEGOV / ESP	Obtido
2.2	19/08/2020	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024 28/11/2024	SES / SEGOV / ESP	Obtido
2.3	09/09/2020		18/07/2024 28/11/2024; 05/12/2024; 17/02/2025	SES / SEGOV / ESP	Não obtido
2.4	14/09/2020	Disponibilizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais pelo e-SIC	18/07/2024 ; 28/11/2024; 05/12/2024; 17/02/2025	SES / SEGOV / ESP	Obtido
2.5	24/09/2020		18/07/2024; 28/11/2024; 05/12/2024; 17/02/2025	SES / SEGOV / ESP	Não obtido
2.6	30/09/2020		18/07/2024; 28/11/2024; 05/12/2024; 17/02/2025	SES / SEGOV / ESP	Não obtido
2.7	08/10/2020		18/07/2024; 28/11/2024; 05/12/2024; 17/02/2025	SES / SEGOV / ESP	Não obtido
2.8	08/10/2020	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido

2.9	28/10/2020	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
2.10	11/12/2020	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.1	27/01/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.2	25/02/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.3	03/03/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.4	09/03/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.5	19/04/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.6	12/05/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.7	14/06/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.8	25/06/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.9	19/07/2021	Disponibilizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais pelo e-SIC	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.10	15/09/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.11	07/10/2021	Disponibilizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais pelo e-SIC	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido
3.12	12/11/2021	O documento foi localizado como um link avulso na pesquisa online	18/07/2024; 28/11/2024;	SES / SEGOV / ESP	Obtido

Fonte: Elaborada pelas autoras e pelo autor

* Secretaria Estadual de Saúde - SES

** Secretaria Estadual de Governo - SEGOV

*** Escola de Saúde Pública de Minas Gerais - ESP

O Quadro explicita a rápida mudança dos critérios previstos nos Protocolos instituídos pelo *Plano Minas Consciente* tendo em vista a dinâmica não apenas da própria disseminação do vírus como também da capacidade instalada de responder aos desafios que surgiam em uma velocidade muito rápida. O que, de certo modo, também demonstra a provável dificuldade das administrações públicas municipais em informar e aplicar a respeito desse desenrolar institucional das orientações do Estado a respeito de como o gerenciamento da crise e a manutenção da reprodução da vida social deveriam ocorrer. Embora o governo do Estado tenha

definido um site específico para veicular essas notícias (www.mg.gov.br/minasconsciente), este não se manteve ativo e não sabemos precisar em que momento exato as informações relativas ao período e à atuação estatal não estavam mais disponíveis.

Por essa razão, o artigo que estamos propondo se justifica, pois decorre do fato de que ao debruçarmos sobre a análise desse processo buscando compreender de que modo as decisões tomadas impactaram ou não determinadas categorias de trabalhadoras(es) ao longo do período pandêmico, percebemos que o levantamento de dados básicos necessários à pesquisa acadêmico-científica não estavam disponíveis. Como resultado, constatamos que não houve transparência a esse respeito, embora o Plano e seus, ao menos 24 Protocolos tenham sido publicados e publicizados, além de serem alvo de inúmeras demandas jurídicas.

Essa questão associada ao que já foi mencionado acerca das muitas mudanças e versões que se sucederam num curto período de tempo, foi agravada ainda mais pelo debate jurídico sobre a obrigatoriedade ou não da adesão específica a esse Plano e a incerteza jurídica com relação a isso e às suas consequências. Tudo isso agravado pelo medo generalizado que se sustentava nos dados veiculados pela imprensa que assumiu um papel de protagonista em todo esse processo.

1.1. Questões jurídicas atinentes

O Estado de Minas Gerais propôs o Plano buscando estabelecer, então, esse padrão para determinar quando e de que forma haveria ou não flexibilização das atividades citadas anteriormente, fossem de caráter público ou privado. Ocorre que essa proposta previa que os municípios mineiros poderiam aderir ao Plano (o que supõe a adesão voluntária), estabelecendo uma condição de suposto estímulo. Aqueles que aderissem estariam liberados do cumprimento do disposto nos artigos 6º e 7º da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17, de 22 de março de 2020 (Minas Gerais, 2020b, art. 4º). O procedimento adotado previa que os municípios deveriam fazer uma solicitação formal à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), para serem incluídos institucionalmente no Plano (Minas Gerais, 2020b). Todavia, face à urgência e à pressão popular, a Procuradoria-Geral do Estado de Minas Gerais (PGE/MG) acionou a Justiça Estadual questionando o fato de que embora o Estado tivesse estruturado e aprovado um Plano minimamente sistematizado, poucos municípios aderiram à proposta. Destes últimos, alguns poucos haviam estabelecido planos de ação próprios, sem abrir a discussão quanto à coerência ou qualidade destes em relação àquela. Fato é que o Plano estadual tinha, ao menos, a previsão de ações e de decisões em razão de determinados cenários,

superando, portanto, uma condição de decisões discricionárias generalizadas que, por vezes, estavam sendo acolhidas em julgados de primeira instância. A decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) foi a de acolher a demanda cautelar, face às preocupações apontadas pela PGE/MG diante de várias decisões divergentes observadas sobre o tema no território mineiro.

“Alega a autora que a competência legislativa sobre a matéria é concorrente e, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a legislação estadual sobre as medidas de combate ao coronavírus encontra amparo constitucional e deve ser observada, inclusive em atenção aos princípios da proteção e da prevalência do interesse, incumbindo aos municípios apenas a suplementação das normas estaduais e federais. Nesse ponto, sustenta que se trata de problema regionalizado que escapa ao interesse meramente local, pois medidas de flexibilização porventura adotadas por um município impactam outros municípios, razão pela qual todos os municípios devem se sujeitar às determinações da Lei nº 13.317/1999 e da Deliberação 17/2020. Argumenta a autora que, não obstante, diversas decisões judiciais vêm tratando o assunto de forma divergente, admitindo a prevalência de normas municipais que contrariam a normatização estadual, trazendo quadro de insegurança jurídica, o que, somado à natureza da Deliberação nº 17/2020 como ato normativo primário, autorizaria o manejo desta ação declaratória de constitucionalidade para observância do caráter vinculante aos municípios da normatização estadual.

Isto posto, a autora postula “a concessão de medida cautelar, por decisão monocrática do Desembargador Relator, ad referendum do Órgão Especial, para declarar a eficácia constitucional da Lei nº 13.317, de 24 de setembro de 1999, e da Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, do Estado de Minas Gerais, assim como seu caráter vinculante aos entes municipais do Estado. Além disso, pugna se pela suspensão da eficácia das decisões que afastem a aplicação da Lei nº 13.317, de 24 de setembro de 1999, e da Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, para os entes municipais, assim como a suspensão dos processos que apreciem a matéria, até a conclusão do julgamento desta Ação Declaratória de Constitucionalidade”.

(Minas Gerais, TJMG, Processo 1.0000.20.459246-3/000, folha 01 e 02)

Em sede cautelar, a decisão foi de acatar o pleito, conforme transcrito na citação a seguir:

“Isto posto, reconhecendo – em um juízo ainda provisório cabível em sede liminar – a vislumbrável constitucionalidade das normas estaduais suscitadas pela Procuradoria-Geral de Justiça bem como seu caráter cogente e vinculante aos municípios do Estado de Minas Gerais, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR POSTULADA NESTA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, para determinar a imediata suspensão da eficácia das decisões que afastaram a aplicabilidade da Deliberação nº 17/2020 e da Lei Estadual 13.317/1999 aos municípios, restando igualmente suspensos os processos que versem sobre tal matéria, até o julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade, ad referendum do colegiado do Órgão Especial desta Corte, devendo ser o feito colocado em mesa para julgamento na primeira sessão próxima disponível, nos termos regimentais.”

(Minas Gerais, TJMG, Processo 1.0000.20.459246-3/000, folha 22)

Transcrevemos esses trechos com o intuito de fixar o caráter da discussão e ilustrar os termos nos quais ela se desenvolveu, evitando explicações sumárias que possam induzir a erro quanto ao conteúdo destas decisões. Na sequência, o que se observou é que as(os) promotoras(es) estaduais passaram a acionar os municípios para adotarem o *Plano Minas Consciente* já que tal decisão teria caráter vinculante e justificariam uma Ação Civil Pública (ACP) contra cada administrador público municipal que não aderisse ao Plano que nasceu como de caráter voluntário. Como reação, houve a proposição da Reclamação 42.637 MG, na qual um dos municípios questiona a decisão prolatada pelo Órgão Especial do TJMG em face da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 1.0000.20.459246-3/000, alegando que tal decisão não era compatível com a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.341 MC (Redator p/ o Acórdão Min. EDSON FACHIN, Pleno, julgamento em 15/4/2020), do Supremo Tribunal Federal (STF). Ocorre que a ADI citada estabeleceu em sede cautelar que as ações de enfrentamento da pandemia de COVID-19 realizadas pelo Governo Federal à época o mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), não afastavam a competência concorrente de governos subnacionais (GSNs), ou seja, Estados, Distrito Federal e municípios, quanto à tomada de providências normativas e administrativas.

Ocorre que, por sua vez, a decisão do STF acolheu o pleito do município contrariando a decisão do TJMG:

“Como se observa, a dinâmica estabelecida pelo ato impugnado, ao impor aos municípios, de forma absoluta, as regras da Deliberação nº 17/2020 e da Lei Estadual 13.317/1999 caminha, inevitavelmente, na contramão do federalismo cooperativo, em efetivo prejuízo ao princípio da predominância do interesse local, conforme assentei em mais de uma oportunidade em que esta CORTE debateu sobre o federalismo brasileiro [...]

Nessas circunstâncias, o Tribunal de origem, ao impor as normas estabelecidas no âmbito estadual aos municípios, acabou por esvaziar a competência própria dos municípios do Estado de Minas Gerais para dispor, mediante decreto, sobre o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais durante o período de enfrentamento da pandemia, ofendendo, por consequência, o decidido por esta CORTE na ADI 6341 (Redator p/ o Acórdão Min. EDSON FACHIN, Pleno, julgamento em 15/4/2020, STF).” (RECLAMAÇÃO 42.637 MINAS GERAIS, 09 setembro 2020, p. 9 a 12)

A ADC no TJMG foi suspensa diante da decisão do STF. Após o trânsito em julgado da Reclamação no STF o TJMG retomou o julgamento e extinguiu o processo sem resolução de mérito. Superado esse momento de explicação acerca do impasse jurídico instalado à época, resta agora realizar a análise acerca da relação entre os pressupostos que conseguimos visualizar e que são estruturantes do Plano objeto desta pesquisa e a legislação acerca da transparência e do acesso à informação.

2. Transparência e Informação como princípios do Estado moderno: Lei Complementar 131/2009 e Lei Federal 12.527/2011

Como veremos, embora esse seja um movimento que desde o século XIX foi fartamente documentado por Harriet Martineau (2022; 2024), Max Weber e Marianne Weber, a implementação desses princípios e das organizações que dele decorreram ainda seguem sendo desenroladas e assentadas. Esses esforços, claramente, demonstram que as promessas da modernidade, embora não tenham se concretizado, seguem produzindo seus efeitos, ao mesmo tempo em que convivem com retrocessos dogmáticos e normativos. É nesse sentido que passaremos agora a discutir esse arcabouço normativo do ponto de vista do diálogo que ele promove com a questão aqui proposta, qual seja, no período pandêmico qual o dever do Estado no que tange à transparência e à informação sobre as ações produzidas nestes contextos.

Com a Constituição Federal de 1988 (CF 1988), o direito à informação foi reconhecido (art. 5º, XIV e XXXIII), e nos anos 2000, houve uma consolidação de uma agenda de governança focada na transparência e no controle social, a partir da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu mecanismos de divulgação de dados orçamentários, em 2009, avançando nessa agenda ao criar instrumentos concretos para a participação social na fiscalização de ações governamentais (Fujita e Oliveira, 2023).

A Lei Complementar 131/2009, popularmente conhecida como Lei da Transparência, representou um marco na democratização do acesso à informação e no fortalecimento do controle social sobre a gestão pública no Brasil. Promulgada como complemento à Lei Complementar 101/2000, a LRF, que buscou racionalizar e contribuir para que o direcionamento do trato com a coisa pública fosse mais democraticamente e facilmente averiguado, conhecido e acessado. Mas, também, regulado, limitado, definido a partir de parâmetros claros. Desse modo, a Lei da Transparência estabeleceu obrigações mais rigorosas para os entes federativos no que diz respeito à “[...] a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2009, ementa). Esta legislação não está voltada para toda e qualquer questão relativa à administração pública, mas sim quanto às finanças públicas, suas receitas e despesas, só que incorporando a preocupação com a forma com a qual tais procedimentos são tornados públicos e acessados. Essa preocupação se consolida inclusive quanto ao tempo em que isso precisa ser realizado, fazendo referência direta

ao “em tempo real”. Disso decorre que um forte aparato de Estado precisa ser implantado para que essa estrutura funcione adequadamente quanto a essa fração da gestão pública.

A Lei Federal 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), reafirmou o compromisso com a democratização do acesso à informação, e a partir dela o Brasil institucionalizou uma nova abordagem na Administração Pública, onde o Estado deixou de ser o detentor exclusivo de documentos oficiais e passou a atuar como o responsável pela garantia de acesso a informações públicas (Michener, Contreras; Niskier, 2018).

De acordo com o texto legal, seu objetivo é estabelecer os procedimentos a serem adotados pelo Governo Federal e pelos GSN(s) tendo em vista a consolidação da garantia do acesso à informação. Nestes termos, é importante reproduzir parte da norma por sua objetividade e capacidade de se autoexplicar, como podemos ver com os três artigos transcritos a seguir:

“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.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.”

Determina, também, que todos os órgãos públicos devem assegurar a gestão transparente da informação, com amplo acesso e divulgação (Art. 6º, LAI). Ainda, garante o acesso à informação sobre PP(s), serviços, licitações, contratos e uso de recursos públicos (Art. 7º, I a VII, LAI).

Nestes termos, é notável que a Lei se utiliza da tecnologia disponível, como a rede mundial de computadores, para desembaraçar o acesso à informação devida de forma simples, rápida e gratuita, como podemos observar nos artigos transcritos a seguir:

“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

[...]

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).**

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

[...]

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.”

Do mesmo modo, obriga órgãos a publicarem anualmente a lista de documentos classificados como sigilosos, com justificativa (Art. 30, II, LAI) e pune agentes públicos que negarem, atrasarem ou fornecerem informações incorretas intencionalmente (Art. 32, I, LAI). Em consonância com a Lei da Transparência, mantém a obrigação para pequenos municípios

de divulgarem execução orçamentária em tempo real, apesar de dispensar estes municípios (até 10.000 habitantes) de manter portais na internet (Art. 8º, § 4º, LAI, Brasil, 2011).

Importa aqui destacar que a norma não se restringiu a regular a transparência e o acesso à informação de questões financeiras, mas alcançou ações e políticas públicas de um modo amplo. É nesse contexto e a partir de tal previsão legal que dialogaremos. A esse respeito, a LAI definiu os prazos para que o poder público responda às solicitações de informações, garantindo a agilidade e transparência. Se a informação já estiver disponível, o órgão deve fornecê-la imediatamente (Art. 11, *caput*, LAI). Porém, caso a informação exija busca ou análise, o órgão tem até 20 dias para fornecer a informação ou justificar uma negativa, com fundamentação legal ou informar que não possui o dado, indicando o órgão detentor, se souber (Art. 11, § 1º, LAI). Em casos excepcionais, o prazo pode ser estendido por mais 10 dias, devendo obrigatoriamente o órgão público comunicar o requerente sobre a prorrogação e justificá-la (Art. 11, § 2º, LAI). Na situação em que o pedido é indeferido, cabe-se recurso, como consta nos artigos 15 e 16, da referida Lei. A esse respeito destacamos o julgado a seguir como ilustrativo da perspectiva segundo a qual a(o) administradora(r) pública(o) não pode se furtar à obrigação de prestar contas diretamente às demandas de cidadãos e cidadãos.

“EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. REJEIÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO DE EXTREMA. REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS FORMULADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL. INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS DE INTERESSE PÚBLICO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. AUSÊNCIA DE RESPOSTA OU JUSTIFICATIVA PARA A OMISSÃO. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 5º, XXXIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, E LEI FEDERAL Nº 12.527/11 (ACESSO À INFORMAÇÃO). RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. Não obstante a disciplina do art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.347/92, a impossibilidade de esgotamento do objeto da ação quando da concessão de medida liminar contra a Fazenda Pública deve ser analisada sopesando-se os princípios da razoabilidade/proporcionalidade, sob pena de se tornar inviável a implementação do instituto em comento, vocacionado a garantir a efetividade do processo, que poderia restar frustrada caso a parte autora somente pudesse ter acesso ao bem da vida pretendido ao final da demanda.

2. Desse modo, a decisão que defere a antecipação de tutela contra a Fazenda Pública e esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação - o que, ressalte-se, normalmente ocorre -, não pode ser considerada ilegal por si só, sob pena de o instituto não cumprir a missão a que se destina, qual seja, dar efetividade ao provimento pleiteado, garantindo, assim, o devido acesso à justiça a tempo e modo.

3. A norma inserta no art. 5º, XXXIII, da Constituição da República, consagra a cláusula geral do direito à informação pública, e se encontra regulamentada, no âmbito infraconstitucional, pela Lei Federal nº 12.527/2011.

4. A conduta omissiva da autoridade coatora, consistente na ausência de resposta no prazo legal, ou, ainda, de justificativa no tocante à apreciação de requerimentos administrativos aviados pela Câmara Municipal de Extrema, para obtenção de informações e documentos relativos à gestão orçamentária e financeira da municipalidade, com o fito de subsidiar os trabalhos de Comissão Parlamentar de

Inquérito (CPI), constitui ilegalidade passível de correção pela via do mandado de segurança. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.24.422178-4/001, Relator(a): Des.(a) Pedro Bitencourt Marcondes, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 31/01/2025, publicação da súmula em 04/02/2025)”

Essas mudanças promovidas pela LAI, ao mesmo tempo que reforçam a prática de acesso democrático à informação e da cultura da transparência como princípios democráticos e atinentes à administração pública moderna, apresentam grandes desafios. Se a informação representa uma forma de poder e as leis de acesso à informação buscam garantir um direito fundamental de acesso a dados públicos, democratizando o acesso a eles, ao buscar eliminar a barreira burocrática que separa as cidadãs e os cidadãos do Estado, essas leis enfrentaram forte resistência por parte do poder público (Michener, Contreras; Niskier, 2018).

Vale lembrar novamente que não se trata apenas de um movimento interno, característico do cenário brasileiro, mas de padrões internacionais que são adotados como referência não apenas na forma de boa governança, mas de instrumento de combate à corrupção. Isso não implica que não existam problemas relacionados à implementação da norma ou mesmo na forma como ela foi estruturada e concebida. Essa ambivalência indica que não é um processo simples e que não ocorre uma transferência do poder do Estado para a sociedade civil no que tange ao controle dos dados produzidos e disponíveis. O que pode ser observado é um esforço no sentido de que a opacidade dessa relação entre Estado e sociedade civil seja alterada, tornando mais transparente e acessível as informações acerca de todas as ações estatais (Oliveira Júnior e Monteiro, 2024).

É nesse sentido que o trabalho aqui desenvolvido aponta, já que destaca o fato de que mesmo com uma legislação clara, de fácil aplicação e já institucionalizada, com quase 15 anos de aprovação, não é possível afirmar que a sua rotinização e efeitos são prontamente alcançáveis.

“O Brasil é retratado como uma ‘história de sucesso’ e oferece um relevante estudo de caso. Dados sobre a aderência da legislação de acesso à informação a tais padrões indicam que o Brasil está no grupo dos dez primeiros em tópicos associados à precedência do direito à informação, ao escopo e à promoção do acesso. Mas, entre os países nesta posição de topo correspondente à dimensão substantiva, o Brasil é um dos últimos em relação aos procedimentos para efetivação do acesso à informação.” (Oliveira Júnior e Monteiro, 2024, p. 02)

Considerando isso, este estudo levanta uma questão fundamental: a resistência do Estado de Minas Gerais em fornecer informações essenciais sobre as diretrizes implementadas

por meio de PP(s), como o *Plano Minas Consciente*, durante a pandemia de COVID-19. Em decorrência, essa postura compromete profundamente o direito fundamental à informação.

3. Contextualização e questões metodológicas

Este trabalho é produto de um *estudo de caso*, com abordagem *qualitativa* (Goldenberg, 2022), de análise *exploratória* por meio de uma *pesquisa documental* e uma *pesquisa descritiva* tendo por objeto o *Plano Minas Consciente*, por materializar as ações e a perspectiva do governo do Estado acerca do problema que acometeu o território. Nestes termos, adotamos a teoria martineauiana, de acordo com a qual, para se compreender uma dada realidade é preciso se debruçar sobre o estudo “das coisas” e ilustrá-la com os “discursos” observados (Martineau, 2021).

O período estudado correspondeu ao interstício entre março de 2020 e maio 2023, abrangendo o lapso temporal no qual a Organização Mundial de Saúde (OMS) reconheceu a existência de uma *Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)* e, em março do mesmo de 2020, declarou a pandemia de coronavírus (Alcântara, Felisberto e Moura, 2023). Mas este período pandêmico, foco da análise inicial, acabou por ser expandido na medida em que o objeto de uma segunda abordagem foi uma observação de que a pesquisa em si estava sendo dificultada devido ao desrespeito dos órgãos do Estado com relação ao preceito da transparência e do acesso à informação. Desse modo, o tempo da pesquisa é o segundo lapso temporal e ainda se prolonga no tempo porque 04 das demandas por informação ainda não foram atendidas junto ao órgão responsável.

O *Estudo de caso* é um método que se caracteriza pelo fato de que uma situação em particular, seja ela uma organização, uma instituição ou uma comunidade, por exemplo, é analisada em seus próprios termos e dinâmicas para a compreensão acerca de um processo em particular (Laville e Dionne, 1999). Tal método envolve várias técnicas de pesquisa, que dão a profundidade do trato com o fenômeno que se busca descobrir (Goldenberg, 2022).

O interesse com esse tipo de estudo não é o de uma *generalização* acerca de um dado fenômeno. Muito pelo contrário. Diz respeito a um movimento de compreensão de como uma situação se explica por dadas variáveis que são contingenciais, não universais, e como a relação entre essas variáveis define o resultado observado (Martineau, 2021).

A *abordagem qualitativa* se deve ao fato de que não pretendemos produzir uma análise quantitativa acerca dos fenômenos e do objeto de estudo, mas sim uma compreensão sobre o funcionamento institucional e a organização, de um lado, e a atuação governamental, de outro, dando foco para a compreensão em profundidade e sem a perspectiva de ser uma representação

do todo (Goldenberg, 2022). Na sequência, realizamos um procedimento descritivo com a documentação levantada na pesquisa exploratória.

Não pretendemos com os métodos adotados desenvolver uma análise *explicativa*, mas sim *exploratória* acerca das normas estabelecidas no período determinado. Entendemos que o levantamento dos dados acerca do desenvolvimento desse conjunto de ações por si só já contribui para que outras(os) pesquisadoras(es) possam se debruçar sobre o tema e abordá-lo a partir de outros aspectos. A *análise explicativa* requer bancos de dados já constituídos ou tempo o suficiente para que a coleta e a análise destes dados possa ser realizada a contento.

Além disso, realizamos uma *pesquisa bibliográfica* e análise exploratória acerca das pesquisas produzidas sobre o período, com base em estudos, artigos científicos, relatórios e publicações. No que diz respeito a análise documental com base nos resultados auferidos com o levantamento normativo, nós mapeamos as ações e as PP(s) implementadas pelo Governo de Minas Gerais entre 2020 e 2023, além de leis, decretos, portarias e resoluções, com foco específico na gestão de resíduos sólidos e EES(s) de catadoras e catadores. Para isso, consultamos diversas fontes, como sites oficiais do Governo do Estado, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, de administrações públicas municipais, do TJMG, do STJ, entre outros. Outras formas de documentação da realidade também foram consultadas como notícias e relatórios de organizações da sociedade civil, além de documentos públicos disponíveis nos mais diversos sites privados. Contudo, a falta de transparência e a dificuldade em termos acesso a documentos específicos, como os protocolos detalhados do *Plano Minas Consciente* foram um grande desafio ainda não completamente superado. Por essa razão, foi aberto um debate em paralelo especificamente sobre isso.

Isso ocorreu porque constatamos que o site do *Plano Minas Consciente* não continha mais qualquer informação e que mesmo realizando uma busca permanente na rede mundial de computadores pouco foi encontrado e nem tudo se encontrava em domínio público, com acesso desembaraçado. Mas a pesquisa em andamento precisava descrever os documentos que deram suporte à metodologia implementada pelo Plano para compreender em que medida ela contemplou ou não os serviços prestados por EES(s) de catadoras(es) de material reciclável e de que forma impactou não apenas esta categoria como também os serviços públicos essenciais ligados à limpeza urbana, à coleta de resíduos e, principalmente, à *coleta seletiva*.

Para obter tais protocolos e documentos específicos das diretrizes estaduais, solicitamos informações com base na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011), por meio do portal *e-SIC* (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), uma plataforma do governo mineiro que permite solicitar informações públicas aos órgãos do poder executivo

estadual. Foram realizados três pedidos entre julho e outubro de 2024, incluindo solicitação de todos os protocolos do *Plano Minas Consciente*, além de normas relacionadas à gestão de resíduos sólidos e aos EES(s). Entretanto, as respostas obtidas foram genéricas e não forneceram os documentos necessários, fazendo referências ao site e às plataformas desativadas ou a documentos já conhecidos. Ao responder às solicitações enviadas pelo *e-SIC*, o governo do Estado nos direcionava a um portal de pesquisa legislativa que não continha os textos completos dos protocolos.

A dificuldade de acesso a documentos prejudicou a pesquisa, já que impossibilitou a obtenção de fontes essenciais, que tiveram que ser buscadas de maneira alternativa e nem sempre com sucesso. Para contornar essa limitação, realizamos buscas por outros meios e conseguimos encontrar 20 dos 24 protocolos editados pelo governo mineiro, de forma avulsa, em sites de prefeituras, associações comerciais e *links* dispersos na internet. No entanto, até a finalização desse artigo, 4 protocolos permanecem indisponíveis. Três tentativas posteriores, realizadas entre dezembro de 2024 e março de 2025, por meio do portal *e-SIC*, com solicitações específicas que incluíam a numeração e a data de emissão dos protocolos, não resultaram no acesso aos documentos. Da primeira tentativa até então, havíamos obtido alguns protocolos por diversas fontes como demonstrado no Quadro 01. Restava elucidar o conteúdo dos protocolos 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.7 O governo estadual novamente respondeu de forma genérica, fornecendo, mais uma vez, *links* para um portal de pesquisa legislativa, onde os protocolos não estão disponíveis.

Além dos protocolos, analisamos os Decretos, normas editadas pelo Governo de Minas Gerais e as legislações aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado no período delimitado pela pesquisa (2020-2023). O levantamento normativo priorizou medidas específicas relacionadas ao manejo e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às(aos) catadoras(es) de materiais recicláveis, e aos EES(s). As fontes consultadas incluíram o que está disponível em sites oficiais e publicados no Diário Oficial.

Para organizar e sistematizar os dados coletados, criamos um método estruturado de registro e de categorização das informações (Laville e Dionne, 1999).

4. Considerações Finais

O impasse na obtenção dos dados necessários à realização do projeto proposto pelos meios institucionais previstos revelou os limites da pesquisa acadêmico-científica ante a falta de transparência no funcionamento das instituições públicas, dificultando o acesso às informações e à produção de conhecimento. A dificuldade em acessar protocolos essenciais,

mesmo diante de solicitações via Lei de Acesso à Informação, remete ao fato de que o fazer pesquisa acadêmico-científica sobre a ação do Estado ou sua participação em algum fenômeno específico está diretamente associado aos pressupostos do Estado Moderno que se pretende racional, transparente e participativo. As vinte normativas recuperadas de forma fragmentada (contra quatro que ainda permanecem inacessíveis) mostram a falta do compromisso com a transparência colocando em xeque o compromisso do governo estadual com a prestação de contas de suas ações durante o período pandêmico. Essa limitação, apesar de dificultar nossos esforços, não os invalida. Ironicamente, ela se transforma em dado empírico, pois as lacunas documentais e normativas revelam tanto sobre a atuação do governo quanto os próprios documentos obtidos.

Por essas razões, esse tipo de impasse precisa ser tratado com a devida coerência. Menos como uma questão jurídica e mais como uma questão sociológica que aponta as dificuldades do *ser* e não do *dever ser*, mostrando como a realidade se assenta e as normas são implementadas de acordo com uma enorme paleta de cores que informa as condições contingenciais que se apresentam em cada fragmento da realidade que é observado.

Referências

- ALCÂNTARA, F. H. C.; FELISBERTO, R. R.. Arranjo Institucional Socioambiental para Política Pública de Resíduos Sólidos. *Revista de Direito da Administração Pública*, vol. 1, n. 03, p. 158-183, 2022.
- ALCÂNTARA, F. H. C.; FELISBERTO, R.R.; MOURA, E. A. C.. MUNICÍPIOS MINEIROS E RESPOSTAS NORMATIVAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS À PANDEMIA DE COVID-19. *Anais do VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI. Direito e Sustentabilidade I*. 2024.
- .. Waste pickers and public policies to face the Covid-19 pandemic. *J. Environ. Manag. & Sust.*, v.12, p. e25131, 2023.
- ALCÂNTARA, F. H. C.; FELISBERTO, R. R.; OLIVEIRA, T. S. F.. Princípio da associação, artesanias das práticas e saber poder. *Revista De Políticas Públicas*, vol. 27, n. 1, 467–485, 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 04 de abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 04 de abr de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação (RCL) nº 42.637/MG**. Reclamante: Município de Poço Fundo. Reclamado: Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Decisão: 9 set. 2020. Ementa: Conflito federativo na pandemia de COVID-19 – Prevalência de normas estaduais (Lei nº 13.317/1999 e Deliberação nº 17/2020) sobre municipais – Ofensa à autonomia local e à decisão do STF na ADI 6.341. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RCL42637deciso.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2025.

FUJITA, Mariângela Spotti Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **A lei da transparência e de acesso à informação no Brasil: o caso do estado de São Paulo**. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 28, fluxo contínuo, 2023.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisa: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2022.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre/Belo Horizonte: Artmed/UFGM, 1999.

MARTINEAU, H.. *Como observar: morais e costumes*. Governador Valadares: Editora Fernanda H. C. Alcântara, 2021.

MARTINEAU, H.. *Sociedade na América*. Volume I - Política. Governador Valadares: Editora Fernanda H. C. Alcântara, 2022.

MARTINEAU, H.. *Sociedade na América*. Volume II - Economia. Governador Valadares: Editora Fernanda H. C. Alcântara, 2024.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois**. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 610-629, 2018.

MINAS GERAIS. Comitê Extraordinário COVID-19. **Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados cotidianos, enquanto durar o estado de CALAMIDADE PÚBLICA em decorrência da pandemia Coronavírus – COVID-19, em todo o território do Estado. Belo Horizonte, 22 mar. 2020a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DCE/17/2020/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MINAS GERAIS. Comitê Extraordinário COVID-19. **Deliberação nº 39, de 29 de abril de 2020**. Aprova o Plano Minas Consciente. Belo Horizonte, MG, 29 abr. 2020b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DCE/39/2020/>. Acesso em: 26 abr 2025.

MINAS GERAIS. **Plano Minas Consciente: retomando a economia do jeito certo**. Versão 03/03/2021. Belo Horizonte, 2021a. Disponível em:

<https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/minas-consciente-03-03-2021.pdf>. Acesso em: 04 de fev de 2025

MINAS GERAIS. **Protocolo Minas Consciente: Retomando a Economia do Jeito Certo.**

Versão 3.12, 12 nov. 2021b. Disponível em:

https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/protocolos/minas_consciente_protocolo_v3.12_revisado_1.pdf . Acesso em: 22 de mar 2025.

MINAS GERAIS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Processo Nº 1.0000.20.459246-3/000. Disponível em:

www.tjmg.jus.br/data/files/28/84/54/08/4A833710AA63D4276ECB08A8/ADC%201.0000.20.459246-3.000%20-%20PGJ%20-%20Cautelar%20deferida.pdf Acesso em: 25 de abril 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246-3/000.** Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade – Lei Estadual nº 13.317/1999 e Deliberação nº 17/2020 do Estado de Minas Gerais – Pandemia de COVID-19 – Validade e eficácia das disposições restritivas estaduais – Necessidade de observância pelos municípios. Requerente: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Requerido: Governador do Estado de Minas Gerais. Relatora: Des. Márcia Milanez, 09 de julho de 2020. Diário do Judiciário Eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/28/84/54/08/4A833710AA63D4276ECB08A8/ADC%201.0000.20.459246-3.000%20-%20PGJ%20-%20Cautelar%20deferida.pdf> Acesso em: 25 de abr. 2025

OLIVEIRA JÚNIOR, Temistocles Murilo de; MONTEIRO, Cristiano Fonseca. Dinâmica Política da Formulação da Política de Acesso à Informação no Brasil. RAP - Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 58(1): e2023-0069, 2024.