



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**SISTEMA SOCIOEDUCATIVO E DESAFIOS DE PARTICIPAÇÃO E
CONTROLE SOCIAL SOBRE O JUDICIÁRIO PELO ACESSO À
INFORMAÇÃO NA PANDEMIA**

ANA CLÁUDIA DE SOUZA VALENTE, DIEGO MOTA VIEIRA,

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Sistema socioeducativo e desafios de participação e controle social sobre o Judiciário pelo acesso à informação na pandemia.

Resumo:

A democracia insculpida na Constituição Federal trouxe significativas mudanças para o jogo político, entre eles a participação social, instrumentalizada pela Lei de Acesso à Informação, o que permitiu o controle dos atos dos três poderes da Federação, incluindo o Judiciário. Nesse contexto, o presente artigo buscou investigar a efetividade da participação social no Judiciário, na vertente do controle, por intermédio de ferramentas *on-line* de acesso à informação. Procurou-se analisar o cumprimento da Recomendação CNJ n.º 62/2020, que determinou a diminuição do número de medidas socioeducativas de internação e a substituição para medidas em meio aberto, em razão da pandemia ocasionada pelo Coronavírus SARS-CoV-2. Os resultados demonstram que ainda há desafios para garantir a participação social, com barreiras que fragilizam o acesso à informação, o que dificulta o monitoramento dos atos do Judiciário.

Palavras-chave: Democracia. Participação social. Controle social. Sistema socioeducativo. Acesso à informação.

Introdução:

A Constituição Federal instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático, em que a participação social e o direito ao acesso à informação figuram pilares desse regime. Nessa linha, ao definir a democracia, Robert A. Dahl (2016) identifica a participação social efetiva como um dos critérios de um processo democrático.

A participação social se localiza, portanto, no contexto da redemocratização e possui diversas acepções e dimensões de análise nas três esferas de poder, com papel relevante tanto no que diz respeito à participação no jogo democrático, com escolha de representantes ou ação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil; como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas públicas, a exemplo da gestão compartilhada, promovendo transparência e visibilidade de ações no sistema decisório.

Outra dimensão da participação social é permitir maior expressão das demandas sociais e permear ações de defesa e controle dos atos públicos, sendo a Lei de Acesso à Informação (LAI) ferramenta importante para a efetivação de políticas públicas (SILVA JACCOUD; BEGHIN, 2005; ALMEIDA; LAISNER, 2018). A pesquisa não pretende esgotar todas as dimensões que envolvem participação social, a abordará na perspectiva do controle dos atos públicos (CGU, 2008; BITENCOURT; RECK, 2020) do Judiciário, por meio do acesso à informação, como exercício de fiscalização dos atos desse poder, quanto ao cumprimento de determinação do Conselho Nacional de Justiça durante a pandemia para o atendimento no sistema socioeducativo.

Assim, a participação da sociedade por meio controle fomenta a fiscalização de seus atos, apesar de muitos portais de transparência não possuírem funcionalidades que permitam incentivar essa cultura participativa por meio da transparência (ABDALA; OLIVEIRA E TORRES, 2016; MACEDO *et al.*, 2020). Diversas pesquisas (CGU, 2011; PAES, 2011;

MENDONÇA, 2021) apontam que, a partir da LAI, as instituições públicas foram compelidas a apresentar informações públicas - transparência ativa ou proativa, e a responder pedidos de acesso à informação sempre que demandadas - transparência passiva ou reativa (EGGERS; OLIVEIRA; MASTELLA, 2019; CGU, 2019). Outras pesquisas ampliam o leque de classificações sobre transparência (RODRIGUES, 2020), mas ficaremos com a classificação mais ampla: ativa e passiva.

Outras pesquisas sinalizam desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro (TEIXEIRA, 2017; ANGÉLICO *et al.*, 2017, RODRIGUES, 2019). Porém, poucos achados em torno do acesso à informação nos Tribunais de Justiça brasileiros na pandemia foram encontrados (FREIRE; VIEIRA, 2021; SILVA, 2021), ainda mais na vertente do controle dos atos praticados no campo socioeducativo em que as ações são processadas sob sigilo. Isto posto, o presente trabalho busca responder à seguinte questão: como o Judiciário responde às demandas de participação social via Lei de Acesso à Informação a respeito de seus atos praticados durante a pandemia, especialmente em relação ao cumprimento da Recomendação n.º 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça?

O objetivo é investigar o cumprimento da Recomendação CNJ n.º 62/2020, que buscou estabelecer procedimentos e regras de prevenção à infecção e propagação pelo coronavírus, dado o alto índice de transmissibilidade e o agravamento do quadro clínico de pessoas em grupos de risco, com obrigação do Estado de assegurar o atendimento preventivo para pessoas privadas de liberdade, além de garantir a ordem interna e segurança dos estabelecimentos socioeducativos a fim de evitar conflitos, motins, rebeliões, preservando a integridade das pessoas custodiadas, assim como dos agentes públicos dessas instituições, conforme objetivos traçados na própria Recomendação.

Trata-se de pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e de campo, com pedido de acesso à informação a todos os tribunais de justiça brasileiros. A partir dos dados coletados, foi realizado cruzamento com as diretrizes dos art. 8º e 9º da LAI para verificar se o Judiciário respeita os critérios mínimos dispostos na LAI.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte maneira: na primeira parte será abordado o tema da participação social e o acesso à informação como instrumento de controle e, em seguida, o acesso à informação no Judiciário. Na segunda parte será apresentado o conteúdo da Recomendação CNJ n.º 62/2020, para demonstrar a importância do cumprimento dessa Recomendação pelo Judiciário, a fim de prevenir e controlar a disseminação do coronavírus nas

unidades de interação do país. Nesse tópico contempla-se ainda o percurso metodológico e os dados coletados, assim como os achados de pesquisa.

Parte 1. A participação social

Os anos de 1970 e 1980 foram marcados por mobilizações sociais e políticas que tiveram como desfecho a consolidação do regime Democrático no Brasil, o qual trouxe um conjunto de direitos sociais através da Constituição de 1988 (SILVA, 2018), dentre eles a participação social e o direito fundamental de acesso à informação.

Assim, tem-se que o direito à participação social no país não foi circunstancial ou natural, mas fruto de conquista popular. Em contrapartida, a elite política busca manter sua própria visão de sistema democrático, de baixa densidade (SILVA, 2018), muitas vezes oferecendo resistência à concretização desse direito, o que inclui as instituições com carga de poder como o Judiciário. De qualquer modo, a participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Sua análise oferece elementos relevantes para o debate atual sobre políticas públicas, seja no que se refere à sua institucionalização, execução e controle, seja quanto ao enfrentamento das questões sociais (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

O tema foi estudado sob distintos pontos de vista e analisado por diferentes métodos, com distintos propósitos (SIMÕES; SIMÕES, 2015; GARBELINE, 2017), inclusive com apresentação de modelo conceitual ao qual dispõe de categorias e subcategorias que podem explicar como o contexto, o desenho institucional e o discurso influenciam a efetividade da participação social na gestão pública (LEMOS; VIEIRA, 2021).

Nesta análise, a participação social será entendida como construção para a conquista da cidadania (ASSIS; KANTORSKI; TAVARES, 1995) na consolidação do processo democrático (GARBELINE, 2017), na perspectiva da construção de espaços que criam interconexões entre os gestores e a sociedade (CARVALHO, 1998), por meio do exercício do direito fundamental ao acesso à informação e consulta popular às instituições públicas, em especial o Judiciário, na dimensão de controle das políticas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005; BITENCOURT; RECK, 2020), e não somente na dimensão de participação na execução destas políticas ou do processo decisório.

A participação social está inserida em qualquer uma das três esferas dos Poderes da União. No Poder Legislativo, a participação social se materializa através do voto, no qual os cidadãos elegem seus representantes, desde o âmbito municipal até o federal; ou por meio de iniciativa popular e referendos, entre outros. No Executivo, tal participação pode se dar por

meio de instrumentos participativos de decisão, consulta e controle, como exemplo dos conselhos e comitês gestores de políticas públicas (PEREZ, 2004). Já no Judiciário, essa atuação pode ser exemplificada através do júri popular, mandado de segurança coletivo e ações populares ou, ainda, com a figura do “amicus curiae”, previsto na Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, e das audiências públicas. Essa figura do *amicus curiae* é transladada do direito norte-americano, na qual órgãos ou entidades de representatividade na sociedade civil terão o direito de se manifestar nos autos na medida da relevância da discussão (SANTOS, 1988).

Uma outra vertente de participação social é o controle social, definida por Bravo e Correia (2012) como um “controle da sociedade sobre o Estado”, mais precisamente sobre os seus atos, dimensão abordada neste trabalho. Há quem diferencie participação popular de controle social, aduzindo que a participação seria uma espécie de colaboração nas decisões e formação de normas jurídicas estatais e o controle seria uma forma de aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos (SIRAQUE, 2009). No entanto, utilizaremos o controle como dimensão de participação social.

Entendemos, portanto, que o maior envolvimento da sociedade, com relação a temas complexos no controle do Judiciário, o tornará mais responsivo às demandas sociais (SOUZA NETO; SARMENTO, 2015). Para tanto, é necessário fortalecer e efetivar o acesso à informação, o que garantirá a participação social em todas as esferas.

Acesso à informação como ferramenta de participação social.

No item anterior argumentamos que a participação social ganhou espaço significativo na Constituição Federal de 1988 e, com ela, aumentaram as possibilidades de controle dos atos e dos usos de recursos públicos. Uma das formas de se instrumentalizar o controle na participação social é por meio do acesso à informação, tema relativamente novo no cenário internacional e nacional e ainda em fase de consolidação no país (PAES, 2011).

No Brasil, o marco normativo mais significativo se deu com a vigência da Constituição Federal de 1988, que assegurou, no inciso XXXIII do art. 5º, que:

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

Apesar da previsão expressa do direito ao acesso à informação na Carta Constitucional, somente em 2011, exatos 23 anos após a sua promulgação, foi editada a Lei n.º 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, trazendo normas regulatórias desse direito. Em 2012, adveio outra norma, o Decreto n.º 7.724/2012, regulamentando a lei especial. Nosso objetivo não é fornecer uma revisão histórica de toda a literatura sobre a LAI, mas apontar desafios da materialização do acesso à informação no Judiciário, o que impede o controle dos seus atos e, por consequência, enfraquece o regime democrático de direito. Nos concentramos na lógica dos princípios e diretrizes do acesso à informação para se desenvolver estratégias focais de controle no Judiciário

A Administração tem a obrigação de possibilitar o acesso aos registros e às informações sobre atos governamentais, de acordo com o art. 37, §3º, inciso II da Constituição Federal. Dessa afirmação, podemos inferir que a dinâmica do acesso à informação detém caráter bidimensional, ou seja, em um primeiro momento há o dever de transparência ativa e espontânea que o Estado tem de disponibilizar informações para todos e, em um segundo momento, o dever de transparência passiva, que ocorre quando uma pessoa, seja física ou jurídica, exerce o seu direito de demandar determinada informação do Estado, que deve responder na forma e prazo legal (CINTRA, 2016).

Mas embora expresso esse desenho constitucional favorável ao acesso à informação, tal como alertou Eneida Paes (2011), “se não for acompanhada por uma política pública, dificilmente será suficiente para ampliar o acesso às informações”. Isso porque a qualidade da participação envolve questões complexas, tais como desenho institucional, comprometimento das autoridades públicas com o projeto participativo e a importância de processos de organização e mobilização da sociedade civil. (SILVA, 2018).

Tal comprometimento demanda capacidade dos atores sociais de estabelecerem diálogos com os envolvidos na arena da competição político-institucional, o que Ventura (2016) denomina de aprofundamento democrático com o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade a partir da efetivação de mecanismos previstos na Carta Magna como a legislação infraconstitucional e o empoderamento desses institutos no nível local, assim como inovações democráticas com novos mecanismos de participação, como exemplo as ouvidorias ou portais de acesso à informação, que efetivamente responde os pedidos de acesso à informação realizados.

Nesse sentido, a Lei n.º 12.527/2011 representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública e consolida o regime democrático na medida em que amplia a participação cidadã e fortalece os instrumentos de controle da gestão pública, frisando-se que a

informação sob a guarda do Estado como regra é pública, devendo ser restringida apenas em situações excepcionais (CGU, 2011).

A participação social no Judiciário e a LAI.

Argumentamos que o Judiciário, do mesmo modo que todos os demais poderes da União, deve aprimorar a participação social como forma de fortalecer o processo democrático, sendo o acesso à informação ferramenta importante a ser disponibilizada aos usuários e cidadãos para promover transparência passiva.

Teixeira (2017) descreve um panorama da aplicação da LAI pelos Tribunais Superiores e alguns Tribunais Federais e Estaduais brasileiros. A pesquisa alertou que, ao mesmo tempo em que os Tribunais devem fazer interpretação dos processos envolvendo a LAI, são igualmente um dos sujeitos passivos que deve obedecer aos seus ditames.

Naquela ocasião, foi demonstrado que o Judiciário era o poder mais fechado e opaco, quanto àqueles que buscam acesso à informação (TEIXEIRA, 2017), retrato reproduzido e confirmado na presente pesquisa. Tal retrato igualmente foi identificado em 2015 por Hija (2015) que descreveu a evolução da participação popular no âmbito do Judiciário Brasileiro, a partir da Constituição Federal, a fim de avaliar os resultados positivos em decorrência da abertura democrática.

No entanto, aduziu-se que o Judiciário, embora o mais hermético dos poderes, é o mais resistente à aproximação da sociedade, está experimentando progressiva abertura democrática, com crescente instrumentos de participação popular ou mesmo criação de órgãos que o contemplam, como Conselho Nacional de Justiça, TV Justiça, Rádio Justiça, Redes Sociais e Ouvidorias.

Para orientar o funcionamento desses órgãos, o art. 3º da LAI estabelece princípios como a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação espontânea de informações de interesse público em seus portais, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e o desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Ainda, a LAI afirma ser direito do cidadão obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços e que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a

especificação da informação requerida, sendo certo que a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizam a solicitação.

Quanto ao tempo de resposta, a LAI determina que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. E não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá conceder o acesso em prazo não superior a 20 (vinte) dias, podendo ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. Vale ressaltar que é necessário indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido.

Porém, apesar dos princípios e das determinações contidas na LAI, a participação social no âmbito do Judiciário, quanto ao controle de seus atos, ainda precisa de ajustes, conforme se demonstrará adiante.

Parte 2. A Recomendação nº 62/CNJ e as práticas de transparência do judiciário brasileiro

A pandemia provocada pelo Coronavírus SARS-CoV-2 surpreendeu o mundo e exigiu respostas rápidas dos governos e da sociedade, além de ter dado visibilidade aos problemas sociais, entre os quais estão as precárias condições físicas e estruturais das unidades de internação no Brasil. Trata-se de doença perigosa que matou mais de 6 milhões de pessoas pelo mundo segundo estatísticas globais apresentadas pelo Reuters (2022). Nesse contexto, as orientações das autoridades sanitárias mundiais, inclusive da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2020), foram o distanciamento social, o uso de máscaras e a higienização das mãos como formas de conter a disseminação da doença.

Quanto aos espaços de privação de liberdade, a OMS (2020) reforçou orientação para que os Estados fossem obrigados a garantir não apenas a segurança, mas também a saúde, a proteção e a dignidade humana das pessoas privadas de liberdade e das pessoas que trabalham em locais de detenção em todos os momentos, indicando a necessidade de aprimorar as medidas de prevenção e controle em ambientes fechados, bem como aumentar o acesso a serviços de saúde de qualidade (VALENTE; SAUERBRONN, 2022).

Nessa linha, em 17 de março de 2020, o CNJ expediu a Recomendação n.º 62 (CNJ, 2020) no intuito de orientar os tribunais e magistrados em relação às providências de caráter preventivo à disseminação da doença provocada pelo novo Coronavírus - Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. A recomendação foi elaborada para reduzir os riscos epidemiológicos, com observância do contexto local de disseminação do vírus; da

incidência preferencial de medidas socioeducativas em meio aberto e da revisão das decisões judiciais que determinaram a internação provisória dos adolescentes; bem como da reavaliação de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade, para fins de eventual substituição por medida em meio aberto, suspensão da medida aplicada anteriormente ou outorga de remissão. Ou seja, a recomendação buscou diminuir o contingente de adolescentes encarcerados, diminuindo o fluxo de pessoas dentro das unidades de internação e prevenindo a contaminação dentro das unidades, daqueles que deveriam permanecer institucionalizados.

A partir dessa recomendação e, com fundamento na LAI, que regulamenta o direito ao acesso à informação, assim como na Resolução n.º 215/2015-CNJ, que determina a utilização de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, a fim de garantir às pessoas naturais e jurídicas o direito de acesso à informação, foram solicitadas informações aos Tribunais de Justiça brasileiros em dois aspectos estritamente objetivos, sem identificação dos adolescentes ou qualquer ator do campo socioeducativo que pudesse justificar o indeferimento do pedido em razão do sigilo que envolve ações socioeducativas. São eles: quanto aos Atos do Tribunal e quanto aos atos de outras instituições do sistema socioeducativo, como o Executivo, conforme explicaremos no próximo item.

Procedimentos Metodológicos

O percurso metodológico pautou-se por pesquisa multimétodo (FERNANDES, *et al.*, 2022) construída em três etapas: análise dos sítios eletrônicos de todos os Tribunais de Justiça brasileiros para mapear os ícones relativos aos pedidos de acesso à informação; envio de pedido de acesso à informação de dados quantitativos, com a organização das respostas; análise dos dados coletados. Foram sistematizadas as respostas oficiais dos Tribunais de Justiça por meio de tabela no Excel, dividida em categorias selecionadas a partir das diretrizes e princípios dispostos na LAI: prazo de resposta, qual instituição indicou outro órgão para responder aos questionamentos, quais instituições efetivamente responderam, quais responderam parcialmente, quais se negaram a responder, quais restaram analisando o pedido e quais não foram possível obter o cadastro seja por dificuldade técnica no sítio eletrônico, seja por dificuldade de responder o cadastro.

Na primeira etapa, foram visitados os sítios eletrônicos dos Tribunais de Justiça do país e analisados, identificando os campos para pedido de acesso à informação de cada Tribunal. Da análise foi criada uma tabela com os links de todos os Tribunais para facilitar o pedido posterior de acesso à informação. Os pedidos foram realizados nos dias 02/12/2021 (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Mato

Grosso do Sul), 06/12/2021 (Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná e Pernambuco) e 14/12/2021 (Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins, Distrito Federal).

Na segunda etapa, foi elaborado pedido de acesso à informação padronizado para todos os Tribunais de Justiça, contendo as seguintes orações:

1. Quantidade de revisão das decisões judiciais deste TJ que decretaram a internação provisória entre 2018 e 2021, separadamente por ano.
2. Quantidade de substituição de medidas de constrição de liberdade ou semiliberdade por medidas em meio aberto entre 2017 e 2021, separadamente por ano.
3. Quantidade de adolescentes contaminados pela covid-19 e servidores 2020 e 2021.
4. Quantidade de óbitos por covid-19 (Servidores e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas – especificar qual).
5. Quantidade de motins ou rebelião e mortes por atos análogos a homicídios ou suicídios nas unidades de internação nos anos de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 separadamente.
6. Com relação à educação e profissionalização, por quanto tempo os adolescentes internos ficaram sem aula nas unidades socioeducativas? Foi utilizado o modelo remoto? Se positivo, a partir de quando? Indicar portarias.

As duas primeiras perguntas, de natureza objetiva, buscavam saber se os Tribunais cumpriram as determinações da Recomendação CNJ n.º 62/2020, especialmente quanto à preferência de decretação de medidas socioeducativas em meio aberto e da revisão das decisões judiciais que determinaram a internação provisória dos adolescentes durante a pandemia. Do mesmo modo, as perguntas visaram investigar e quantificar se houve reavaliação de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade por parte dos Tribunais, para fins de eventual substituição por medida em meio aberto, ou suspensão da medida aplicada anteriormente ou outorga de remissão.

As demais perguntas foram pensadas para subsidiar outras pesquisas no campo socioeducativo na pandemia, aproveitando a abertura do canal com o Judiciário. Além disso, o objetivo das perguntas também foi verificar se o Judiciário indicava ao usuário/cidadão o órgão competente para responder perguntas das quais não era competente para fornecer, já que, em regra, é o Executivo local que coordena a execução das medidas socioeducativas e, portanto, teria melhores condições de apresentar respostas, na esteira do que determina o art. 2º da Lei n.º 12.594/2012.

As respostas foram inseridas em uma tabela contendo colunas com a data do pedido de acesso à informação, a data das respostas, o número de protocolo (quando fornecido) e o resumo das respostas propriamente ditas, conforme achados abaixo delineados.

As práticas do Judiciário no acesso à informação

As respostas foram arquivadas ao longo de quatro meses, de dezembro de 2021 a abril de 2022. Os dados apontam que a participação social por meio do acesso à informação no Judiciário possui baixa densidade e há pouca capacidade dos atores sociais de obter acesso à informação a fim de controlar atos do Judiciário.

i. Quanto aos requisitos legais da LAI: Prazo de resposta e indicação de outro órgão

Como regra, a LAI estabelece que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. Não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá conceder tal acesso em prazo não superior a 20 (vinte) dias, podendo tal prazo ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente, conforme art. 11, §§ 1º e 2º da LAI.

Nesse contexto, dos 26 Estados e o Distrito Federal, somente foram acessados virtualmente 19 Estados, dos quais somente 5 responderam (sendo que um, apesar de dizer que respondeu, não consta resposta), sendo que 3 deles de forma parcial, mas todos fora do prazo indicado acima, em clara violação aos direitos dos cidadãos. Os dados sinalizam que Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Ceará, Bahia e Amapá responderam dentro do prazo de até 30 dias, considerando prorrogações. Já o restante respondeu fora do prazo estabelecido em lei, sendo que alguns ainda estão analisando o pedido passados 4 meses do pedido originário de informação.

Vale esclarecer que, mesmo aqueles que responderam, as respostas, na sua maioria, ou foram negando o acesso à informação, ou foram respostas parciais.

Outra diretriz da LAI é que os órgãos e instituições públicas devem, de acordo com art. 11, §1º, inciso III, indicar quando não possuem a informação, 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.

Nesta pesquisa, as perguntas de 3 a 6 são de competência do Executivo, por meio de suas secretarias específicas. Mas somente Pernambuco deu essa informação ao solicitante. Minas Gerais informou que estava com dificuldades técnicas e não respondeu às perguntas, mas

também indicou consultar o CNJ ou Secretaria de Estado. Contudo, as primeiras perguntas são de responsabilidade do Judiciário local, motivo pelo qual optamos por não considerar sua indicação, mas inseri-los na porcentagem de quem não respondeu à pergunta.

ii. Tribunais de Justiça que responderam às perguntas

As perguntas foram respondidas por apenas dois tribunais e, de forma parcial, por 3 Tribunais, totalizando apenas 5 Tribunais de Justiça que proporcionaram acesso à informação. São eles: Maranhão, Mato Grosso do Sul, Acre, Paraná e Pernambuco. Assinala-se que não conseguimos registrar o pedido de acesso à informação em 8 Tribunais de Justiça, o que será analisado em item próprio.

Daqueles que responderam, verificamos que o único a responder de forma completa foi o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. O Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul informou por e-mail que respondeu a demanda, mas, ao acessar o sítio eletrônico indicado, não há arquivo de resposta. Apesar de não acessar a resposta, consideramos que ele respondeu, pois pode ter havido falha no carregamento do arquivo.

Por fim, os Tribunais de Justiça do Acre, Paraná e Pernambuco responderam de forma parcial, basicamente com relação às duas primeiras perguntas quantitativas, sem indicar o motivo de não responder às demais perguntas.

iii. Quanto aos Tribunais que se negaram a responder e que ainda estão analisando os pedidos

Apesar da determinação legal, os Tribunais de Justiça do Amapá, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo não responderam às perguntas aduzindo, entre outros, alto custo, via inadequada, dificuldades técnicas, que a solicitação não poderia ser atendida por ser genérica, sem a completa delimitação do objeto e outros exigiram documentos, mas não aceitaram os documentos enviados. São Paulo exigiu além de preenchimento de formulário específico, documentos que comprovassem vinculação com instituição de pesquisa, sinalizando que impedem o acesso para pessoas físicas.

Embora já ultrapassados 6 meses do pedido de acesso à informação, Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Paraná e Rio Grande do Sul ainda estão analisando o pedido. Goiás respondeu em maio, mas não houve tempo de analisar sua resposta até o momento.

iv. Quanto aos Tribunais de Justiça em que não foi obtido acesso ao cadastro

A LAI determina ser 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, conforme art. 8º da LAI.

Para cumprimento dessa determinação, a LAI ainda dispõe que 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).

Ainda, explica que os sítios eletrônicos deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: a - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; b - 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; c - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; d - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; e - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; f - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; g - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; h- adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, consoante art. 8º, §§ 2º e 3º.

Da pesquisa, extrai-se que os Tribunais de Justiça de Mato Grosso, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, São Paulo, Sergipe e Distrito Federal não disponibilizaram facilmente ferramentas de acesso à informação e exigiram burocracias que estão em desacordo com a LAI.

Interessante pontuar que alguns indicam o Portal do Tribunal para preenchimento de formulário eletrônico, contudo, ao tentar acessar, a resposta foi de que o formulário se encontrava fora do ar, ou mandaram acessar o Sistema SEI, porém rejeitaram cadastro informando que já existe cadastro, mesmo que não tenha sido efetuado cadastro anterior, não permitindo que o usuário exerça seu direito ao acesso à informação. Alguns links de acesso não carregavam e outros ainda exigiram que o usuário saiba e indique qual setor responsável pela informação, em clara violação ao acesso à informação, visto que nenhum cidadão é obrigado a saber a estrutura administrativa interna das instituições públicas para conseguir informação que necessite.

Percebemos como primeira barreira, a não padronização do serviço de acesso à informação, o que gera um pouco de confusão ao usuário pesquisador, já que nem todos os Tribunais oferecem campo específico para que o usuário possa solicitar informação diretamente ao Judiciário local, e oferecem alternativas diversas por meio de ouvidorias ou pelo sistema SEI. Outros dados sinalizam que os princípios e diretrizes da LAI ainda não foram implementados. Parece haver um descompasso entre o entusiasmo com que foram acolhidos os espaços participativos na democracia e o quão pouco essa participação de fato foi capaz de desafiar a reprodução dos padrões de dominação entranhados nas estruturas vigentes do Judiciário (MIGUEL, 2017).

Conclusões

Esta pesquisa buscou investigar como o Judiciário se comporta quando demandado via LAI, ou melhor, como se dá a participação social, na dimensão do controle das ações do judiciário na pandemia, relativamente ao cumprimento da Recomendação n.º 62/2020, por meio do acesso à informação. Como resultado, acabamos por descortinar as práticas de não transparência passiva e de não concessão de acesso à informação por muitos Tribunais de Justiça do Brasil, o que enfraquece nossa democracia, transformando-a em meras normas de papel.

As respostas demonstram fragilidades do Judiciário no acesso à informação, não apenas porque não atendem o prazo legal, mas porque, na sua maioria, não fornecem os dados objetivos solicitados. Além disso, alguns Tribunais não foram acessados, por problemas diversos, como problema na identificação no cadastro (Piauí, Sergipe e Distrito Federal) e no pedido de acesso à informação a exemplo do próprio link que não funcionava (Rondônia), ou ainda exigência de conhecimento de qual setor a demanda deve ser destinada (Roraima).

A pesquisa contribui para reflexões no campo acadêmico quanto às pesquisas que investigam o acesso à informação no Judiciário e sedimenta o entendimento de que o Judiciário é uma instituição fechada que merece aprimoramentos. Ainda, a pesquisa promove contribuições práticas e sociais, pois aponta desafios que devem ser superados pelo Judiciário na construção de uma sociedade democrática com o fortalecimento da participação social. O conhecimento adquirido contribui para processos transformativos internos, pois identifica falhas dos meios de acesso à informação no Judiciário e possibilita melhorias de suas ferramentas *on line*.

De outro lado, as limitações encontradas quanto a não se ter acessado todos os Tribunais incitam sugestões para pesquisas futuras que consigam ampliar o leque de Tribunais de Justiça

pesquisados, aumentando a compreensão do fenômeno de acesso à informação no Judiciário brasileiro.

A partir dos resultados desta pesquisa, é possível avançar em outros estudos que indiquem diferentes dimensões do acesso à informação, inclusive com lentes voltadas para dificuldades internas do Judiciário, que tracem o fluxo do acesso à informação dentro dos Tribunais.

Referências

ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; OLIVERIA E TORRES, Carlos Marcos Souza De. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, p. 147–158, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/151101>>.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; LAISNER, Regina Claudia (Org.). *Políticas públicas e participação social*. Natal: EDUFRN, 2018. v. 7.

ANGÉLICO, Fabiano et al. *Desafios da transparência no Sistema de Justiça brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Artigo 19, CEAPG, Lab, 2017.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; KANTORSKI, Luciane; TAVARES, José Lucimar. Participação social: um espaço em construção para a conquista da cidadania. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 48, n. 4, p. 329–340, 1995.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Os desafios do acesso à informação e o controle social no Estado pós-democrático: normalidade ou exceção? *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 43, n. 84, p. 183–208, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa Correia. Desafios do controle social na atualidade. *Serv. Soc. Soc.*, v. 109, p. 126–150, 2012.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Pólis, 1998. v. 2. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Participa??o+social+no+Brasil+hoje#0>>.

CGU, Controladoria-Geral da União. *Controle Social, orientações aos cidadãos*. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2008.

CGU, Controladoria-Geral da União. *CGU divulga balanço de sete anos da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal*. Brasília: Controladoria-Geral da União (CGU), 2019. Disponível em:

https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrEo1nImr1iQ28JXDbz6Qt.;_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1656621897/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.gov.br%2fcgu%2fpt-br%2fassuntos%2fnoticias%2f2019%2f05%2fcgu-divulga-balanco-de-sete-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-governo-federal/RK=2/RS=adTIp7AxKXZm8mlIepi6OJxbfvA-. Acesso em: 30 jun. 2022.

- CGU, Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Controladoria-Geral da União (CGU), 2011.
- CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 62, de 15 de março de 2021*. Recomenda aos tribunais e magistrados(as) a adoção de medidas preventivas adicionais à propagação da infecção pelo novo Coronavírus e suas variantes – Covid-19, no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Brasília: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3785>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.
- CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. *Lei de acesso à informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. 2016. Universidade de Brasília, 2016.
- EGGERS, Ismael; OLIVEIRA, Celmar Corrêa; MASTELLA, Mauro. *Proposição e dimensões para a qualificação da transparência na gestão pública*. XLIII Encontro da ANPAD - EnANPAD. São Paulo: [s.n.], 2019. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjY4NzU=>.
- FERNANDES, Antonio Sérgio *et al.* Ideias sobre epistemologia e pesquisa em administração. *Estudos de Administração e Sociedade*, v. 6, n. 2, p. 42–50, 2022.
- FREIRE, Alexandre Reis Siqueira; VIEIRA, Thiago Gontijo. *Supremo Tribunal Federal no período da pandemia de Covid-19: ambiente virtual como uma solução de eficiência jurisdicional e ampliação do direito de acesso à justiça*. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, v. v. 7, n. n. 1, p. 102–121, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm.>.
- GARBELINE, Camila Balista. Reflexão sobre participação social: barreiras e estratégias. *Geosul*, v. 32, n. 64, p. 165–178, 2017.
- HIGA, Alberto Shinji. Poder Judiciário e participação popular : reflexões à luz do Estado Constitucional Social Democrático de Direito. *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 13, n. 51, p. 179–212, 2015.
- LE MOS, Marco Aurelio Cirilo; VIEIRA, Diego Mota. O discurso como determinante da efetividade da participação social: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 85, p. 1–20, 2021.
- MACEDO, Suélem Viana *et al.* Transparência Local: implicações da lei de acesso à informação em municípios mineiros. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 15, n. 2, p. 100–117, 2020.
- MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. Lei de acesso à informação e ao controle social na Administração Pública federal. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 8, n. 2, p. 49–66, 2021.
- MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, v. 100, p. 83–118, 2017.
- OMS. Organização Mundial da Saúde. *UNODC, WHO, UNAIDS and OHCHR joint statement on COVID-19 in prisons and other closed settings*. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/13-05-2020-unodc-who-unaid-and-ohchr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings>.
- PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 4, p. 407–423, 2011.

PEREZ, M. A. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

REUTERS. Covid-19. Disponível em: <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/>. Acesso em: 06 jul. 2022.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, p. 237–253, 2020.

RODRIGUES, Matheus Lira. *Transparência no Poder Judiciário: análise do YJDFT*. 2019. Universidade de Brasília, 2019.

SANTOS, João Paulo de Faria. A participação social e o princípio democrático na constituição federal de 1988 e a atuação da advocacia-geral da união nesse contexto como efetivadora democrática. *Publicações da Escola da AGU*, p. 9–30, 1988.

SILVA, Frederico Barbosa Da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. [S.l.]: IPEA, 2005. p. 373–407.

SILVA, Karine Jacinto Farias Pacheco. *A atuação do poder judiciário brasileiro durante a pandemia de covid-19: impactos e inovações*. Revista da ESMESC, v. 28, n. 34, p. 248–269, 2021.

SILVA, Sandro Pereira. *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira*. Brasília: [s.n.], 2018.

SIMÕES, Gabriel Lima; SIMÕES, Janaina Machado. *Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro*. São Luís: [s.n.], 2015.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA NETO, C. P., SARMENTO, D. Controle de constitucionalidade e Democracia: algumas teorias e parâmetros de ativismo. In: *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 73-114.

STEIN, Ernesto *et al.* (Org.). Atores da sociedade civil. *A política das políticas públicas: progressp econômico e social na América Latina*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 91–124.

TEIXEIRA, Pedro Eurico Souza Cruz. *A Lei de acesso à informação nos tribunais brasileiros*. São Paulo: Artigo 19, 2017.

VALENTE, Ana Cláudia de Souza; SAUERBRONN, Selma Leite do Nascimento. Governança digital e intersetorialidade: ferramentas de gestão de desempenho no sistema socioeducativo na pandemia de Covid-19. *Revista de Ciências Criminais*, v. 190, ano 30, p. 159-195, maio/jun., 2022.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação . Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, p. 705–720, 2016.