



Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU

PARECER

Número do processo:	99909.002722/2019-51
Órgão:	Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	28/10/2019
Restrição de acesso no recurso à CGU (e-SIC):	Não
Requerente	Não identificado
Opinião técnica:	Opina-se pelo conhecimento e provimento do recurso, de modo que se disponibilizem os pareceres jurídicos solicitados, tendo em vista tratar-se de informação pública abrangida pelos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527/2011, tarjadas eventuais informações pessoais sensíveis contidas na documentação ou outras eventualmente abrangidas por sigilo, em atenção ao disposto no § 1º do art. 31 e art. 22 da mesma Lei.

RELATÓRIO

Resumo das manifestações do cidadão:	<p>Inicial: O requerente solicita parecer com motivos da contratação sem licitação da agência de comunicação FSB em contrato emergencial, em 2015. Solicita também, caso tenha havido outras contratações sem licitação da FSB ou qualquer outra agência de comunicação, os respectivos pareceres com os motivos.</p> <p>1ª instância: O cidadão destaca que a informação tem relevância pública e que não cabe alegação genérica de sigilo sem sequer justificar os motivos concretos e eventuais riscos na divulgação dos dados. Informa ainda que se trata de situação passada, de 2015, e que, por ser contratação sem licitação com recursos públicos, a transparência é obrigatória.</p> <p>2ª instância: O cidadão alega que existem fortes precedentes da CGU de que o argumento da inviolabilidade da advocacia apenas faz sentido em casos de defesa de interesses privados, o que não ocorre no caso em questão, cujo tema versa sobre uso de dinheiro público para contratação de empresa de relações públicas.</p>
Respostas do órgão:	<p>Inicial: A Entidade recorrida nega a informação argumentando que, por se tratarem de pareceres jurídicos, os referidos documentos não se submetem à Lei nº 12.527/11, nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei 8.906/04 e art. 22 da Lei nº 12.527/11. Argumenta, portanto, tratar-se de documento protegido pela inviolabilidade da advocacia. Ainda assim, a Petrobrás menciona o art. 7º, §2º da Lei nº 12.527/11 e encaminha, por meio de extrato, informação acerca dos motivos fáticos para contratação da FSB.</p> <p>1ª instância: A Entidade recorrida oferece deferimento parcial ao pedido e encaminha cópia do DIP COMUNICAÇÃO 47/2015, de 05 de maio de 2015, que contém a motivação fática da contratação da FSB nos contratos 0060.0096643.15.2 e 6000.0099181.15.2. Em relação aos pareceres jurídicos, mantém o entendimento inicial, pela negativa de acesso.</p> <p>2ª instância: A Entidade recorrida argumenta que foi franqueado acesso às</p>

	<p>informações e documentos relativos ao processo que antecedeu a celebração do contrato em questão, quais sejam, todo o fundamento de fato e legal que amparou a contratação com dispensa de licitação. Inclusive, que o DIP COMUNICAÇÃO 47/2015 apresentou a justificativa e dados do contrato, valor, prazo de validade, fundamento legal e necessidade/motivação da decisão e que, portanto, teriam sido disponibilizados todos os motivos da contratação sem licitação, como requerido pelo cidadão inicialmente. Quanto ao parecer jurídico, reitera o posicionamento anterior, pela negativa de acesso com base no sigilo profissional previsto no art. 7º, II, da Lei nº 8.906/94.</p>
Resumo do Recurso à CGU:	<p>Requerente reforça que não cabe sigilo do advogado para casos envolvendo agentes e instituições públicas ou que usam dinheiro público, pois não se trata de ação do indivíduo, mas de material usado para justificativa de dinheiro público, que não pode, sob hipótese alguma, ser revestida de sigilo. O cidadão menciona notícia referente a precedente da CGU, acessível pelo endereço https://www.transparencia.org.br/blog/cgu-decide-que-nao-ha-sigilo-de-advogado-para-agu-em-pedido-de-acesso-a-fundamentacao-de-vetos-presidenciais/.</p>
Instrução do Recurso:	<p>Foi realizada interlocução com a Petrobrás e esta alegou que a CGU já reconheceu em outras oportunidades o sigilo dos pareceres jurídicos, mas reconhece que tal entendimento não foi mantido em decisões recentes. Quanto ao recente posicionamento da CGU, a Petrobrás argumenta que a CGU parece misturar o sigilo profissional do advogado e o princípio da paridade de armas em uma só conclusão. Alega que o disposto no inciso II, art. 7º da Lei 8,906/84 é uma garantia direcionada ao advogado, que protege tanto seus instrumentos de trabalho quanto sua comunicação com seus clientes e que o advogado concursado da Petrobrás também tem direito às garantias desse artigo, sob pena de tratar os advogados de estatais de forma diferente dos demais advogados. Argumenta ainda que a interpretação dada pela CGU subverte a hermenêutica segundo a qual norma especial deve prevalecer sobre norma geral, uma vez que a norma geral da publicidade está prevalecendo sobre norma especial que prevê o sigilo profissional do advogado, o que contraria o princípio da especialidade. Destaca ainda que a Lei nº 12.527/11 não exclui as demais hipóteses legais de sigilo. Destaca também que o Decreto nº 7.724/12 prevê que o acesso à informação não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, dentre eles o sigilo profissional. Argumenta ainda que, segundo a CGU, o princípio de paridade de armas somente é possível durante o trâmite de processo judicial e administrativo, o que prejudica sobremaneira a possibilidade de defesa da Petrobrás em eventual processo judicial ou administrativo, uma vez que bastaria que o pedido fosse feito antes da propositura da ação ou instauração do processo administrativo para que o princípio não fosse aplicável. A Petrobrás então reitera as razões já expostas em outras oportunidades para fazer valer o sigilo do advogado, além de entender que a exigência de processo em curso para aplicação do princípio da paridade de armas é equivocada. Por fim, informa que o conteúdo dos pareceres possui informações estratégicas para a companhia, uma vez que avaliam riscos jurídicos, além de fazer recomendações ao gestor, que podem ou não ser seguidas, sem que isso signifique alguma irregularidade. E ressalta que a Petrobrás atua em mercado competitivo no qual a divulgação de informações estratégicas, tais como riscos da contratação e cuidados que o gestor deve tomar ao contratar, pode prejudicar a atividade da companhia.</p>

Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação em que o requerente solicita acesso a parecer com motivos da contratação sem licitação da agência de comunicação FSB em contrato emergencial, em 2015. No pedido inicial, o solicitante estende ainda seu pedido aos pareceres de outras contratações sem licitação que possam ter ocorrido, referentes a agências de comunicação, sem, todavia, explicitar um marco temporal para esse segundo ponto.
2. Em resposta ao pedido inicial do cidadão e aos recursos subsequentes, observou-se que a Petrobrás se negou a disponibilizar os pareceres jurídicos em questão, com base no argumento de que tais documentos estariam protegidos pela inviolabilidade da advocacia, conforme art. 7º, inciso II, da Lei 8.906/04 e art. 22 da Lei nº 12.527/11. Não obstante, tomou duas providências no sentido de disponibilizar alguma informação sobre o ponto de interesse do cidadão. A primeira foi informar, por meio de extrato, quais foram os motivos fáticos para contratação da FSB. Em relação a esse ponto, a Petrobrás inclusive menciona o artigo 7º, §2º da Lei nº 12.527/11. A segunda foi fornecer cópia do DIP COMUNICAÇÃO 47/2015, de 05 de maio de 2015, que contém a motivação fática da contratação da FBS nos contratos 0060.0096643.15.2 e 6000.0099181.15.2.
3. Em que pese a disponibilização de tais informações por parte da Petrobrás, o acesso aos pareceres jurídicos permaneceu negado, sendo este o objeto de discussão da presente análise. Portanto, o que se busca neste documento é verificar sobre a possibilidade ou não de utilização do argumento de sigilo profissional da advocacia para negativa de acesso à informação em questão.
4. Quanto a esse assunto, é importante registrar que a CGU recentemente tomou duas decisões em face da Petrobrás sobre o tema de sigilo do advogado, nas quais afastou a utilização desse argumento de modo genérico. São elas as decisões referentes aos NUPs 99909.000738/2019-29 e 99909.000810/2019-18. Tendo em vista que o presente caso em muito se assemelhava com os dois processos acima indicados, foi realizado contato junto à Petrobrás no sentido de que fosse avaliada a possibilidade de disponibilização da informação solicitada.
5. Em resposta a Petrobrás reforçou seu entendimento pela negativa de acesso e argumentou que a CGU parece misturar o sigilo profissional do advogado e princípio de paridade de armas, e que a argumentação da CGU subverte a hermenêutica segundo a qual a norma especial deve

prevalecer sobre norma geral. Destacou ainda que o entendimento da CGU de que o princípio da paridade de armas somente é possível durante o trâmite de processo judicial e administrativo prejudica a possibilidade de defesa da Petrobrás uma vez que bastaria que o pedido fosse feito antes da propositura da ação ou instauração de processo administrativo.

6. Em relação a esses argumentos, a questão já se encontra superada tendo em vista as recentes decisões da CGU sobre sigilo profissional. Em especial merecem destaque os seguintes trechos do Parecer CGU 997, de 16/08/2019:

“O sigilo profissional do advogado se remete à informação que não é de domínio público e cuja divulgação é vedada em decorrência da existência de relação de confiança juridicamente protegida entre o portador da informação e o seu confidente. Assim, o sigilo não decorre meramente de força moral, mas de previsão legal que reforce a restrição de acesso a informações no cerne de determinadas atividades profissionais.

20. O objeto do sigilo profissional, portanto, é uma informação não pública cuja divulgação pode prejudicar a privacidade de determinada pessoa, jurídica ou física. A obrigação de não fazer do profissional protegido pelo sigilo legal consiste, assim, em não tornar público aquilo que é estritamente particular ao cliente.

21. O sujeito obrigado ao cumprimento da obrigação de não fazer - isto é, de manter o sigilo profissional diante do que se sabe, em razão de seu ofício - é o advogado, não o titular das informações, nesse caso, a empresa estatal, que poderia, a princípio, dispor das informações produzidos pelas suas unidades administrativas internas. O sigilo profissional do advogado, desse modo, se aplicaria apenas às comunicações entre o profissional e o seu cliente, nos casos em que se discute questões legais inerentes às ações movidas contra este. Ademais, deve-se ressaltar que o Setor Jurídico de uma empresa estatal compõe a estrutura organizativa da Administração Pública indireta, sendo os seus profissionais agentes públicos, cujas atividades também são regidas por normas de direito público.

22. Nesse sentido, a aplicação da salvaguarda presente no artigo 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994 a documentos dessa natureza somente é aceita quando a sua publicidade puder colocar em risco a defesa da entidade pública em processo administrativo ou judicial em curso, o que contrariaria o disposto no artigo 7º da Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil Brasileiro.”

7. Vale ressaltar que o presente caso analisado, especificamente, além de encontrar similaridade ao entendimento anteriormente firmado pela CGU, trata ainda de uma situação na qual a transparência das informações se mostra ainda mais evidente, tendo em vista trata-se de parecer jurídico referente à **dispensa de licitação**, quando não são efetivamente atendidos todos os requisitos de competitividade regulares previstos na legislação.

8. Quanto ao argumento de que o princípio da paridade de armas somente é possível durante o trâmite de processo judicial e administrativo e que isso prejudica a possibilidade de defesa da Petrobrás, uma vez que bastaria que o pedido fosse feito antes da propositura da ação ou instauração de processo administrativo, tal entendimento parece ser frontalmente contrário ao que preceitua a Lei de Acesso à Informação e seu princípio da máxima divulgação, tendo em vista que, sob esse argumento, toda e qualquer informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas poderia ser negada, haja vista ter o potencial de um dia, eventualmente, integrar um processo judicial ou administrativo.
9. Junta-se ainda a esses argumentos o fato de que, ao longo do processo a própria Petrobrás ter realizado esforços no sentido de disponibilizar informações relacionadas à demanda do solicitante, seja por meio de extrato, seja por meio de cópia do DIP COMUNICAÇÃO 47/2015, com informações sobre a motivação da contratação. A Petrobrás inclusive menciona o art. 7º, §2º da Lei nº 12.527/11, ao disponibilizar extrato dos motivos da contratação, o que demonstra que existem de fato informações públicas nesses documentos e que, portanto, a negativa genérica com base em sigilo profissional é contrária ao que dispõe a Lei nº 12.527/11.
10. Por fim, a Petrobrás, em resposta ao pedido de esclarecimentos, ainda apresenta argumento novo em relação aos documentos solicitados no sentido de que possuem informações estratégicas para a companhia, uma vez que avaliam riscos jurídicos, além de fazer recomendações ao gestor, que podem ou não ser seguidas e que a Petrobrás atuar em mercado competitivo no qual a divulgação de informações estratégicas, tais como riscos da contratação e cuidados que o gestor deve tomar ao contratar, podem prejudicar a atividade da companhia. Em que pese a alegação da Petrobrás, não ficou evidenciado de maneira suficientemente clara a incidência do disposto no artigo 5º, § 1º, no presente caso, razão pela qual não se vislumbra impossibilidade de disponibilização da informação solicitada, haja vista que a indicação genérica de existência de informações sigilosas em documentos de natureza pública é insuficiente para a imposição de restrição de acesso aos mesmos e vai de encontro aos preceitos da Lei de Acesso à Informação.
11. Nesse sentido, ainda que a Petrobrás discorde das recentes decisões da CGU, não foram identificados na instrução deste processo argumentos que justificassem mudança no entendimento atual, razão pela qual se opina pelo provimento do recurso. Considerando-se que a Petrobrás informou, na resposta ao recurso de 1ª instância, que a contratação da FBS

ocorreu no âmbito dos contratos 0060.0096643.15.2 e 6000.0099181.15.2, opina-se pelo provimento em relação aos pareceres jurídicos expedidos referentes às citadas contratações.

Conclusão

12. De todo o exposto, portanto, opina-se pelo **conhecimento** e **provimento** do recurso, de modo que se disponibilizem os pareceres jurídicos que contém os motivos da contratação referentes aos contratos 0060.0096643.15.2 e 6000.0099181.15.2, tendo em vista tratar-se de informação pública abrangida pelos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527/2011, tarjadas eventuais informações pessoais sensíveis contidas na documentação ou outras eventualmente abrangidas por sigilo, em atenção ao disposto no § 1º do art. 31 e art. 22 da mesma Lei.
13. À consideração superior.

RAFAEL ANTONIO DAL-ROSSO
Auditor Federal de Finanças e Controle

D E S P A C H O

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União - Adjunto.

ISABELLA BRITO
Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação - Substituta

CGU

Controladoria-Geral da União

Ouvidoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação



DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **conhecimento e provimento** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação NUP 99909.002722/2019-51, direcionado à **Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás**.

A Entidade deverá disponibilizar ao requerente, no prazo de **15 (quinze) dias** a contar da publicação desta decisão, os pareceres jurídicos que contém os motivos da contratação referentes aos contratos 0060.0096643.15.2 e 6000.0099181.15.2, tarjadas eventuais informações pessoais sensíveis contidas na documentação, ou outras eventualmente abrangidas por sigilo. A informação ou a comprovação de entrega deverá ser postada diretamente no e-SIC, na aba “Cumprimento de Decisão”, no prazo acima mencionado.

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA

Ouvidor-Geral da União – Adjunto

Entenda a decisão da CGU:

Não conhecimento - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

Perda (parcial) do objeto - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

Desprovimento - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

Provimento (parcial) – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:

Portal “Acesso à Informação”

<http://www.acessoinformacao.gov.br/>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 2 de 02/01/2020

Referência: PROCESSO nº 99909.002722/2019-51

Assunto: Recurso 3º - Prazo: 02/01/20 (Improrrogável) - Provimento - Petrobrás

Signatário(s):

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA
Ouvidor-Geral da União - Adjunto

Assinado Digitalmente em 02/01/2020

Relação de Despachos:

De acordo.

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA
Ouvidor-Geral da União - Adjunto

Assinado Digitalmente em 02/01/2020
