



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER Nº 1175/2023/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU

<b>Número do processo:</b>	53005.003885/2023-10 e 53005.004227/2023-45
<b>Órgão:</b>	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
<b>Assunto:</b>	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
<b>Data do Recurso à CGU:</b>	31/07/2023
<b>Restrição de acesso no recurso à CGU (Fala.BR):</b>	Não
<b>Requerente:</b>	Não identificado.
<b>Opinião técnica:</b>	Opina-se pelo <b>provimento parcial</b> dos recursos, de modo que seja disponibilizada ao requerente cópia do Manual de Parcerias Estratégicas, visto tratar-se de informação elencada no artigo 7º, incisos II e V, da Lei nº 12.527/2011, observada a ocultação das partes sensíveis de acesso ao público, conforme prevista no § 2º do referido artigo, levando-se em consideração o art. 22 da mesma Lei e os artigos 5º, §1º e 6º, inciso I do Decreto nº 7.724/2012. Não devem ser objeto de ocultação, entretanto, os critérios utilizados para a escolha dos parceiros estratégicos da empresa, em virtude de características particulares, vinculadas a oportunidades de negócio definidas e específicas.

**RELATÓRIO**

<p><b>Resumo das manifestações do cidadão:</b></p>	<p>Inicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>53005.003885/2023-10:</b> Solicita acesso ao normativo interno que regulamenta a implementação de parcerias estratégicas decorrentes de oportunidade de negócio, nos termos do art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016 - Lei das Estatais.</li> <li>• <b>53005.004227/2023-45:</b> Solicita normativo elaborado pela instituição para regular o estabelecimento de parcerias decorrentes de oportunidades de negócio, e listagem de parcerias realizadas nos últimos 5 (cinco) anos com fundamento no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016.</li> </ul>
	<p>1ª instância:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>53005.003885/2023-10:</b> Solicita cópia da integra do normativo de governança corporativa que regulamenta o estabelecimento de parcerias no âmbito da empresa estatal, nos termos do art. 28, § 3º, II, da Lei das Estatais.</li> <li>• <b>53005.004227/2023-45:</b> Solicita cópia do normativo interno da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, integrante de suas políticas de governança, que disciplina o estabelecimento de parcerias em estratégicas, com fundamento no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016.</li> </ul>
	<p>2ª instância:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>53005.003885/2023-10:</b> Reitera pedido de primeira instância.</li> <li>• <b>53005.004227/2023-45:</b> Reitera pedido de primeira instância.</li> </ul>
<p><b>Respostas do órgão:</b></p>	<p>Inicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>53005.003885/2023-10:</b> A ECT salienta que as informações contidas no normativo interno de parcerias estratégicas decorrentes de oportunidade de negócio, nos termos do art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016, revestem-se de caráter sigiloso, com fulcro na Lei de acesso à informação e no art. 5º, § 1º do Decreto nº 7.724/12. Assim, como o conteúdo do Manual de Parcerias Estratégicas possui caráter estratégico/competitivo não é possível a sua disponibilização.</li> <li>• <b>53005.004227/2023-45:</b> A Empresa alega que o conteúdo do Manual de Parcerias Estratégicas possui caráter estratégico/competitivo não é possível a sua disponibilização. Quanto a listagem de parcerias realizadas nos últimos 5 (cinco) anos com fundamento no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016, informa-se que, sob gestão do Departamento de Parcerias, tem-se o Contrato nº 0004/2021 - Coleta e Entrega Colaborativa.</li> </ul>
	<p>1ª instância:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>53005.003885/2023-10:</b> Ratifica posicionamento anterior do Órgão.</li> <li>• <b>53005.004227/2023-45:</b> Ratifica posicionamento anterior do Órgão.</li> </ul>

	<p>2ª instância:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>53005.003885/2023-10:</b> Ratifica posicionamento anterior do Órgão.</li> <li>• <b>53005.004227/2023-45:</b> Ratifica posicionamento anterior do Órgão.</li> </ul>
<b>Resumo do Recurso à CGU:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>53005.003885/2023-10:</b> Solicita acesso a cópia do normativo interno da instituição, intitulado Manual de Parcerias Estratégicas, integrante de suas políticas de governança, que disciplina o estabelecimento de parcerias em estratégicas, com fundamento no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016.</li> <li>• <b>53005.004227/2023-45:</b> Solicita acesso a cópia do normativo interno da instituição, intitulado Manual de Parcerias Estratégicas, integrante de suas políticas de governança, que disciplina o estabelecimento de parcerias em estratégicas, com fundamento no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016</li> </ul>
<b>Instrução do Recurso:</b>	A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente, recorrida e esta CGU, observadas as determinações da LAI e de sua regulamentação.

## Análise

1. Preliminarmente, vale esclarecer que, considerando o mesmo requerente e a similaridade dos objetos dos pedidos e das respostas oferecidas pela recorrida, optou-se pela análise conjunta dos recursos nº **53005.003885/2023-10** e **53005.004227/2023-45**, o que se justifica também pela necessidade de uniformização na análise do mérito dos recursos dirigidos a esta Controladoria-Geral da União - CGU, obedecendo aos princípios da segurança jurídica e da eficiência, conforme o art. 2º da Lei 9.784/1999.

2. Tratam-se de recursos pertinentes a pedidos de acesso à informação direcionados à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, em que o requerente apresentou pedidos similares, conforme a seguir:

- **53005.003885/2023-10:** *"Solicito encaminhamento/acesso do/ao normativo interno que regulamenta a implementação de parcerias estratégicas decorrentes de oportunidade de negócio, nos termos do art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2013 - Lei das Estatais."*
- **53005.004227/2023-45:** *"Solicito normativo elaborado pela instituição para regular o estabelecimento de parcerias decorrentes de oportunidades de negócio, e listagem de parcerias realizadas nos últimos 5 (cinco) anos com fundamento no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016."*

1) Informar se no âmbito do ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, existe normativo específico para regular a formação de parcerias em oportunidades de negócio, nos termos do art. 28, § 3º, II, da Lei das Estatais?

2) Caso exista normativo para regular o estabelecimento de parcerias em oportunidades de negócio:

2.1) Informar o nome/identificação do normativo interno responsável por regular o estabelecimento de parcerias em oportunidades de negócio no âmbito do ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

2.2) Caso o normativo não possua classificação pública, informar a classificação de sigilo estabelecida e os motivos determinantes que fundamentaram a referida classificação de sigilo;

2.3) Na hipótese de o normativo possuir classificação pública, fornecer cópia do normativo em resposta à presente solicitação ou informações de como obtê-lo em formato digital.

3) Caso não exista normativo para regular o referido processo de estabelecimento de parcerias em oportunidades de negócio:

3.1) Informar se existe previsão de elaboração da referida norma interna;

3.2) Informar se no âmbito do ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, incluindo suas subsidiárias, a existem parcerias estabelecidas com fundamento no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016;

4) Em qualquer dos casos:

4.1) Fornecer a listagem de todas as parcerias, realizadas nos últimos 5 (cinco) anos, decorrentes de oportunidades de negócio estabelecidas pelo ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, incluindo as respectivas subsidiárias, com fundamento no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016, contendo o objeto da parceria, o nome do parceiro e as razões."

3. Após análise das tratativas ocorridas entre o requerente e recorrida, contidas na Plataforma Fala.BR, verificou-se que a ECT apresentou resposta, de forma individualizada, para todos os itens solicitados, alegando que a disponibilização do normativo não seria possível tendo em vista se tratar de documento com sigilo estratégico e competitivo da empresa, uma vez que as parcerias estratégicas se relacionam à exploração de empreendimento no âmbito do mercado competitivo e que o referido manual versa sobre tema de governança corporativa, devendo manter o sigilo previsto no art. 28, § 3º inciso II da Lei 13.303/2016. Salientou ainda que quando da conclusão do processo de parceria estratégica, seu extrato é publicado no DOU para acesso público, sendo o Contrato nº 0004/2021, a única parceria concluída e seu extrato foi publicado no DOU nº 173, de 13/09/2021, Seção 3.

4. Ressalta-se que nos recursos dirigidos a esta casa recursal o cidadão reiterou o pedido quanto ao acesso à cópia do Manual de Parcerias Estratégicas, não mencionando os demais pedidos apresentados feitos na inicial, demonstrando estar satisfeito com as informações prestadas nas instâncias anteriores.

5. Em sede de esclarecimentos adicionais, a Empresa informou que o referido Manual, que trata dos processos de formatação e desenvolvimento de parcerias estratégicas foi classificado como "informação restrita", com base no sigilo empresarial previsto no art. 86, § 4º e art. 88, § 1º da Lei 13.303/2016. Ratificou que somente o Contrato 004/2021 - Coleta e Entrega Colaborativa foi concluído e teve seu extrato publicado no DOU de 13/09/2021, e disponibilizou a esta casa recursal cópia no Módulo 1 do referido Manual. Salientou ainda que não existe cláusula de confidencialidade no Manual, porém ressaltou que o processo organizacional que deu origem à produção desse normativo interno é revestido de caráter restrito, entendendo assim que a referida restrição se estende ao Manual.

6. Matéria correlata já foi objeto de avaliação pela CGU em diversos precedentes, dentre os quais destacam-se os pedidos de acesso à informação nº 99901.000756/2014-76, nº 99901.000331/2015-48, nº 99901.001422/2017-62 e nº 99901.000578/2018-15. O entendimento da CGU sobre o assunto indica que os normativos internos de empresas públicas que atuam em mercados competitivos encontram-se salvaguardados *quando* a sua disponibilização puder prejudicar a atuação da entidade pública nos mercados competitivos em que opera, nos termos do artigo 5º, § 1º, e no artigo 6º, I, ambos do Decreto nº 7.724/12

7. Por isso, a hipótese de negativa de acesso a normativos internos de empresa estatal que explora atividade econômica, nos termos do artigo 5º, § 1º do Decreto nº 7.724/2012, não pode ser aplicada de maneira geral e indeterminada, uma vez que tal interpretação contraria o disposto no artigo 3º, inciso I da Lei de Acesso à Informação, que estabelece a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Assim, a aplicabilidade do artigo 5º, § 1º do Decreto nº 7.724/2012 aos normativos internos de empresas públicas deve se dar de maneira criteriosa e observando-se as peculiaridades do caso concreto, como a natureza do dispositivo ao qual se requer o acesso.

8. No caso em questão, tem-se que o documento solicitado refere-se ao que disciplina o art. 28, § 3º inciso II da Lei 13.303/2016 (Estatuto das Empresas Estatais):

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista **dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:**

II - nos casos em que **a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas**, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

9. De acordo com as informações prestadas pelos Correios, em resposta a solicitação de

esclarecimentos adicionais encaminhada pela CGU, o "Manual de Parcerias Estratégicas tem por finalidade estabelecer as principais características e o fluxo dos subprocessos de formatação, desenvolvimento, gestão e acompanhamento das parcerias estratégicas". Desse modo, a entidade afirma que "(t)ais parcerias contribuem efetivamente para o alcance dos objetivos estratégicos dos Correios e possuem relevância para os processos e os negócios da Empresa, proporcionando soluções inovadoras, a fim de garantir a sustentabilidade e competitividade das parceiras", motivo pelo qual "divulgar as informações do referido manual pode acarretar em risco de vazamento de informações internas que comprometam os interesses da Empresa, podendo resultar em perda de oportunidades de negócio, considerando o alto grau de concorrência empresarial em segmentos de negócio não abarcadas pelas atividades desenvolvidas em caráter de monopólio".

10. No entanto, não é toda e qualquer informação custodiada pela empresa que cinge-se de sigilo comercial. A ECT é prestadora de serviço público e, ademais, está submetida ao regime de acesso à informação estabelecido pela Lei nº 12.527/2011. A aplicação da LAI na ECT deve considerar a sua atuação em mercado concorrencial e a possibilidade de incidência do sigilo comercial, conforme os seguintes dispositivos: art. 21-A do Decreto-Lei nº 509/1969, art. 155 da Lei 6.404/1976, art. 22 da LAI e art. 6º, I, do Decreto nº 7.724/2012. A atuação parcial em meio concorrencial e a possibilidade de incidência do sigilo comercial não podem, contudo, significar uma equiparação total da ECT ao regime jurídico das empresas estatais que atuam em atividade econômica em sentido estrito, sob as regras do art. 173 da Constituição de 1988. A natureza de prestadora de serviço público, com incidência e predominância de regras do regime público, portanto, deve ser levada em consideração na análise e ponderação acerca da possível incidência do sigilo comercial.

11. Observa-se, desse modo, que o documento solicitado pelo recorrente, ou seja, o Manual de Parcerias Estratégicas, encontra-se diretamente associado a hipótese de dispensa do processo licitatório regulamentado pelo Estatuto das Empresas Estatais, de maneira que os critérios utilizados pela empresa pública para a escolha de parceiros comerciais com características particulares possuem claro interesse público. Nesse sentido, entende-se que as normas internas contidas no documento regulamentam procedimento relativo à legislação pertinente aos procedimentos de compras públicas. Por outro lado, no que se refere ao acesso de terceiros aos documentos considerados sigilosos, contudo, é estabelecido um regime mínimo de transparência, que resguarde as informações de caráter estratégico para os negócios da empresa estatal e, ao mesmo tempo, garanta à sociedade o acesso a informações necessárias ao acompanhamento da execução contratual, de acordo com o art. 7º, §2º da LAI:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:  
§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

12. Diante dos esclarecimentos prestados pelo Órgão, observa-se que o referido documento não foi classificado como sigiloso e considerando tratar-se de documento elencado nas categorias do artigo 7º, incisos II e V, da Lei 12.527/2011, verifica-se a possibilidade de dar acesso ao cidadão cópia do Manual de Parcerias Estratégicas, com o tarjamento necessário nas partes sensíveis do documento, conforme previsto no art. 7º, § 2º da Lei 12.527/2011, em observância ao art. 22 da mesma Lei e aos artigos 5º, §1º e 6º, inciso I do Decreto nº 7.724/2012, disposições que encontram similaridade na restrição de acesso prevista no art. 86, § 4º da Lei 13.303/2016, conforme argumentado pela recorrida.

## Conclusão

13. De todo o exposto, portanto, conclui-se pelo **provimento parcial** dos recursos, de modo que seja disponibilizada ao requerente cópia do Manual de Parcerias Estratégicas, visto tratar-se de informação elencada no artigo 7º, incisos II e V, da Lei nº 12.527/2011, observada a ocultação das partes sensíveis de acesso ao público, conforme prevista no § 2º do referido artigo, levando-se em consideração o art. 22 da mesma Lei e os artigos 5º, §1º e 6º, inciso I do Decreto nº 7.724/2012. Não devem ser objeto de ocultação, entretanto, os critérios utilizados para a escolha dos parceiros estratégicos da empresa, em virtude de características particulares, vinculadas a oportunidades de negócio definidas e específicas.

14. À consideração superior.

**DESPACHO**

Revisado. Encaminhe-se ao Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação.

**ROBERTO KODAMA**

*Chefe de Divisão*

De acordo. Encaminhe-se à Secretária Nacional de Acesso à Informação.

**JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELLES DE LIMA**

*Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação*



**CGU**

Controladoria-Geral da União

Secretaria Nacional de Acesso à Informação

**DECISÃO**

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **provimento parcial** dos recursos interpostos, no âmbito do pedido de informação NUP **53005.003885/2023-10** e **53005.004227/2023-45**, direcionado à **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT**.

A **ECT** deverá disponibilizar ao requerente, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação desta decisão, cópia do Manual de Parcerias Estratégicas, observando a ocultação das partes sensíveis de acesso público, conforme prevista no art. 7º, § 2º da Lei 12.527/2012, levando-se em consideração o art. 22 da mesma Lei e os artigos 5º, §1º e 6º, inciso I do Decreto nº 7.724/2012. Não devem ser objeto de ocultação, entretanto, os critérios utilizados para a escolha dos parceiros estratégicos da empresa, em virtude de características particulares, vinculadas a oportunidades de negócio definidas e específicas.

A informação ou o comprovante de entrega deverá ser postado diretamente na Plataforma FalaBr, na aba “Cumprimento de Decisão”, no prazo acima mencionado

**ANA TÚLIA DE MACEDO**

*Secretária Nacional de Acesso à Informação*

## 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.

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

**Provemento (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”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

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

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

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

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>



Documento assinado eletronicamente por **ANDRESSA DE CASTRO DEL ESPOSTI MAZZOCO**, Técnico Federal de Finanças e Controle, em 02/10/2023, às 18:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO KODAMA**, Chefe de Divisão, em 02/10/2023, às 19:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **JORGE ANDRE FERREIRA FONTELLES DE LIMA**, **Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação**, em 04/10/2023, às 19:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

---



Documento assinado eletronicamente por **ANA TULIA DE MACEDO**, **Secretária Nacional de Acesso à Informação**, em 06/10/2023, às 15:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2943969 e o código CRC F116C982

---

**Referência:** Processo nº 53005.003885/2023-10

SEI nº 2943969