



Comissão Mista de Reavaliação de Informações
128ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 166/2023/CMRI/CC/PR

NUP: **18881.000052/2022-97**
Órgão: **BASA – Banco da Amazônia S.A.**
Requerente: **065988**

Resumo do Pedido

O Requerente solicitou acesso à cópia integral do processo administrativo que culminou na contratação, pelo Banco da Amazônia S.A., da sociedade Marinoni Advocacia, formalizado no Contrato nº 2021/214, cuja cópia foi anexada ao processo pelo Requerente. □

Resposta do órgão requerido

O Banco negou acesso com fundamento no inciso I do art. 6º, do Decreto nº 7.724, de 2012. Justificou que *“os serviços decorrentes do contrato requerido são utilizados pela área jurídica do Banco na condução de procedimentos administrativos, sendo acessível apenas para aqueles que dele necessitam”*. □

Recurso em 1ª instância

O Requerente recorreu com a alegação de que não foi requerida cópia do contrato, mas de todo o procedimento que resultou na contratação da sociedade Marinoni Advocacia por inexigibilidade de licitação. Alegou que todos os documentos que formam o processo devem possuir o mesmo nível de transparência que o contrato firmado, tendo em vista que este foi publicizado, conforme o disposto no art. 91 da Lei 14.133, de 2021. Destacou que os serviços contratados não são utilizados em procedimentos administrativos, mas em processo judicial, uma vez que o contrato tem como objeto a contratação de firma advocatícia para a defesa do Banco da Amazônia S.A. na ação de indenização por danos materiais e morais sob o número 9003761-11.1994.8.04.000. Alegou que o acesso aos documentos requeridos é garantido pelo inciso VI do art. 7º, da Lei nº 12.527, de 2011, por se tratar de *“informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos”* e, portanto, deveria ser garantido o acesso a todos os documentos que compõem o procedimento licitatório, sob as penas da lei. Por fim, requereu a reconsideração da decisão inicial e reiterou o pedido de acesso.

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O Requerido esclareceu que a Lei nº 14.133, de 2021, não se aplica às Estatais, motivo pelo qual não faria referência a essa lei em sua manifestação. Argumentou que o acesso à informação, *“poderá ser negado quando a divulgação das informações puder gerar risco à sua competitividade ou à sua estratégia comercial, bem como quando existir sigilo legal sobre a informação (bancário, fiscal, judicial, etc.)”*. Em sua argumentação, utilizou como base legal o art. 155 da Lei nº 6.404, de 1976, que trata do dever de lealdade do administrador à companhia e de manter reserva sobre os seus negócios, e o Decreto nº 7.724, de 2012, que, com fundamento no art. 173 da Constituição, previu as hipóteses em que o risco à competitividade e à governança empresarial pode embasar negativas de acesso à informação. O Requerido observou que a Controladoria-Geral da União tem entendido que algumas informações de empresas públicas, bem como de sociedades de economia mista e de outras entidades que atuam em regime de concorrência, podem ser negadas, desde que seja demonstrada a presença de risco à competitividade nessa divulgação. Quanto ao processo administrativo solicitado pelo Requerente, o BASA asseverou que *“o bojo do processo de contratação possui informações constantes do termo de referência que estabelecem estratégias processuais e, principalmente, possíveis impactos dos cenários que podem impactar no mercado e nas ações do Banco a depender dos andamentos processuais, considerando os elevados valores envolvidos no processo”*. Dessa forma, manteve a negativa de acesso, com fundamento no inciso I do art. 6º do Decreto 7.724, de 2012, C/C § 1º do art. 155 da Lei nº 6.404, de 1976.

Recurso em 2ª instância

O Requerente discordou das justificativas do Banco e alegou que não procede o argumento de que a cópia dos procedimentos de contratação não pode ser fornecida em razão de o termo de referência conter estratégias processuais e descrição dos possíveis cenários decorrentes dos desdobramentos do processo judicial nº 9003761-11.1994.8.04.0000, com seus impactos sobre as ações do banco e sobre o mercado. Nesse sentido, argumentou que o referido processo judicial é público, podendo seus dados serem conferidos por qualquer cidadão, pela mídia e pelo mercado. Assim, concluiu que não há que se falar em dever de sigilo do administrador (§ 1º do art. 155 da Lei 6.404, de 1976), como alegado pelo Banco, sobretudo porque tais informações não foram obtidas em razão de acesso privilegiado ou do exercício de determinado cargo. Asseverou que, nos autos do mencionado processo judicial, o BASA teria alegado que há risco de seu score ficar abaixo do *“Índice de Basileia”* e, devido a isso, caberia ao Banco, em cumprimento ao seu dever de boa-fé, obedecer ao *“princípio do full and fair disclosure”*, conferindo transparência irrestrita às informações relacionadas a essa questão, para que se possa aferir os riscos e as medidas tomadas. Afirmou, ainda, ser vedado ao Banco omitir do mercado esse fato relevante, conforme disciplina a Resolução CVM nº 44/2021, notadamente seu art. 2º, inciso I. Diante do exposto, afirmou não ser cabível a aplicação da hipótese de sigilo, prevista no inciso I do art. 6º do Decreto 7.724, de 2012, adotada na argumentação do Banco. Ademais, alegou que, tal como consta no Contrato nº 2021/214, o escritório de advocacia foi contratado para *“definição de estratégia negocial e processual”*, de modo que não seria crível que o procedimento de contratação solicitado adiantasse, já em seu termo de referência, *“qual seria a estratégia que o banco pagou para ser traçada pelo próprio contratado”*. O Requerente, citando precedentes de casos semelhantes que foram julgados pela CGU, acrescentou que o fato de a empresa pública atuar em regime de competição e procurar preservar sua governança corporativa, não significa que esteja desobrigada de prestar informações. Para que a informação seja mantida em sigilo, asseverou que seria necessária a demonstração detalhada dos possíveis danos que sua publicidade traria à sua governança corporativa ou à sua capacidade de concorrer com as demais empresas do ramo. Ainda recorrendo a precedentes julgados pela CGU, enfatizou que *“o acesso às informações relativas ao contrato celebrado com escritório de advocacia privado mediante dispensa de licitação não gera risco à competitividade empresarial do Banco, razão pela qual não deve haver restrição à transparência do procedimento de contratação”*. Por fim, o Requerente fez a ressalva de que, havendo alguma informação que justifique o sigilo, o acesso ao procedimento solicitado deveria ser concedido por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo, nos termos do §2º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O Banco reiterou sua decisão de indeferimento e avaliou que, com base no Parecer CGU nº 3.102, de 19 de agosto de 2016, houve exercício abusivo de direito por parte do Requerente, visto que estariam presentes no caso em tela, cumulativamente, os três requisitos que caracterizam esse tipo de situação, quais sejam, (i) o desvio de finalidade, (ii) o potencial de danos a terceiros e (iii) a má-fé. Na sequência, ratificou os argumentos e os fundamentos legais que embasaram a negativa de acesso nas instâncias anteriores.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O Requerente interpôs recurso à CGU para que fosse atendido seu pedido inicial e asseverou que o Requerido alegou a incidência de abuso de direito, sem, contudo, demonstrar a ocorrência de tal situação. Nesse sentido, destacou as diferenças entre o seu pedido e o caso avaliado no âmbito do Parecer CGU nº 3.102, de 2016, de maneira a enfatizar a inexistência de abuso de direito no seu pedido em particular. Reiterou os argumentos apresentados nos recursos interpostos anteriormente e solicitou a revisão da decisão que negou o acesso ao objeto do pedido. □ □ □

Análise da CGU

A CGU compreendeu que a Entidade Requerida concedeu apenas as bases legais que justificariam a negativa de acesso aos documentos demandados, as quais foram seguidas por explicação genérica quanto ao seu enquadramento legal, sem que fosse indicado o nexos causal entre a publicação do objeto da demanda e as hipóteses legais de sigilo sustentadas. Ademais, segundo a CGU, não foi verificado de que maneira o Requerente incorreria em abuso de direito no pedido, visto que o parecer CGU nº 3.102, de 2016, citado pelo Banco, refere-se a um caso específico, distinto do caso em tela. Após essa análise inicial, a CGU entendeu ser necessário buscar esclarecimentos adicionais quanto às justificativas que embasaram a negativa de acesso aos documentos. Em resposta, o Requerido explicou o processo administrativo que resultou na contratação da empresa de advocacia, objeto de solicitação do Requerente, conteria os seguintes documentos: *“a) Termo de Referência – Documento que norteia a contratação com os aspectos fáticos (cenários) e técnico (estratégias) que determinam a contratação; □ b) Cotação de preços e encaminhamento das propostas – Após o encaminhamento do TR aos escritórios que detém os perfis para o tipo de causa, considerando a sua notória especialidade, são feitas reuniões com os especialistas que encaminham as propostas de preços. Neste ponto, explicou-se que as “As propostas de preços devem estar em compatibilidade com os praticados pelos escritórios em casos similares, o que foi exaustivamente demonstrado no processo, mediante assinatura do termo de confidencialidade por constar notas e contratos envolvendo outras empresas”; □ c) Encaminhamento da documentação demonstrando a notória especialização do profissional ou da empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato; □ d) Parecer jurídico indicando os motivos de fato e de direito para a contratação; □ e) Indicação de dotação orçamentária; □ f) Deliberação da Diretoria Executiva; □ g) Publicação do extrato do contrato”.* Informou ainda o BASA que a restrição de acesso aos documentos que compõem o processo administrativo solicitado decorre da existência de informações estratégicas, como a descrição da forma de atuação legal do Banco nos tribunais superiores, bem como contratos e notas de terceiras empresas, além das razões que levaram à contratação do escritório de advocacia com determinado perfil. A divulgação dessas informações, segundo o Banco, poderia prejudicar a condução de sua defesa técnica no processo judicial já mencionado. Além disso, acrescentou que eventual condenação no processo judicial envolveria o dispêndio de centenas de milhões de reais, o que levaria a Entidade Financeira a operar abaixo do índice de Basiléia que, *“grosso modo, fornece informações quanto à capacidade dos bancos para cumprir suas obrigações de pagamento”*. Essa situação, conforme relatado, poderia gerar uma bolha especulativa que resultaria na desvalorização das ações do Banco no mercado e em perda de investimentos, motivo pelo qual, teria afirmado o Requerido, não considerar sequer a concessão do acesso parcial aos documentos. Em seguida, a CGU registrou que o BASA fez menção à Lei nº 13.709, de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), a cujas normas se encontra submetido, para afirmar o “princípio da necessidade” constante dessa Lei (inciso III do art. 6º) e, também, voltou a argumentar que se aplicaria ao presente caso a hipótese de abuso de direito. Sobre a hipótese de abuso de direito, a CGU entendeu que não constaria nos autos *“elementos fáticos que permitam imputar ao solicitante a prática de ato ilegítimo ou abusivo em relação ao exercício da garantia fundamental regulamentada pela LAI”*. Em seguimento, a CGU apontou que as informações requeridas se encontram no escopo de aplicação do artigo 7º, incisos II e VI, da Lei nº 12.527, de 2011, por se referirem a informação produzida por entidade pública federal pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos. Ademais, citou que a Lei nº 13.303, de 2016, (Estatuto das Empresas Estatais), reconhece a aplicação das normas da LAI às empresas públicas que exploram atividades econômicas de produção ou comercialização de bens ou produção de serviços e dispõe, em seu art. 74, que é permitido a qualquer interessado o conhecimento dos termos do contrato firmado por

empresas públicas e a obtenção de cópia autenticada de seu inteiro teor ou de qualquer de suas partes, nos termos previstos na Lei nº 12.527, de 2011. Contudo, a Controladoria destacou que o direito de acesso à informação não é absoluto e que são estabelecidos parâmetros legais que regulamentam a necessidade de proteção de informações sensíveis custodiadas pelo Estado, estando as exceções à publicidade legitimadas em outros valores e direitos igualmente relevantes e constitucionalmente protegidos. Nessa esteira, destacou o art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, que contempla as hipóteses legais de sigilo específico, de segredo de justiça e segredo industrial, bem como o art. 5º do Decreto nº 7.724, de 2012, que prevê hipóteses em que o risco à competitividade e à governança empresarial podem embasar negativas de acesso à informação. Pontuou que, ainda que o BASA argumente que o atendimento à demanda impactaria o valor de suas ações nos mercados de capitais, não se percebe uma relação direta de causa e efeito entre o acesso aos documentos solicitados e eventual risco à competitividade da Banco nos mercados em que atua. Por outro lado, a Controladoria observou que a Administração Pública se encontra obrigada a cumprir as cláusulas de confidencialidade dispostas em contratos administrativos ou instrumentos congêneres, quando fundamentadas no direito ao sigilo empresarial de pessoas jurídicas de direito privado, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé. Compreendeu, desse modo, que os documentos referentes à cotação de preços e propostas encaminhadas pelas empresas privadas não contratadas, que se encontram no bojo do processo administrativo solicitado, devem ser resguardadas, com fundamento no inciso I do art. 6º do Decreto nº 7.724, de 2012, que prevê as hipóteses de sigilo específico, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça. Nessa linha, a CGU observou que o atendimento integral à demanda poderia potencialmente prejudicar a defesa técnica da Entidade Requerida em processo judicial em curso, considerando as características do processo de contratação do escritório de advocacia. Nesse sentido, a Controladoria, indicando os precedentes 99928.000127/2019-52, 99928.000499/2015-55 e 99909.002212/2020-17, ressaltou o entendimento de que *“se deve restringir o acesso a pareceres e documentos que contenham informações não públicas relacionadas à defesa técnica de pessoas jurídicas de direito público em ações judiciais em andamento, por se entender que sua divulgação interferiria na isonomia entre as partes, respaldando-se o sigilo profissional do advogado”*. Como fundamentação legal, a Controladoria indicou o inciso VII do art. 34 da Lei nº 8.906, de 1994 (Estatuto da OAB), e o art. 25 do Código de Ética e Disciplina da OAB, de maneira que a hipótese legal de sigilo mencionada se encontraria recepcionada pelo art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011. Acrescentou que tal hipótese de sigilo *“não abrange apenas os atos conhecidos no exercício da representação contenciosa, mas também qualquer atividade típica de advocacia, como consultoria, assessoria e direção jurídicas”* e observou que o objeto do sigilo profissional do advogado é amplo, *“envolve todos os meios e todo o conteúdo de informações necessárias ao exercício das atividades típicas da advocacia”*, e se remete à informação que não é de domínio público, cuja divulgação é vedada em decorrência da existência de relação de confiança juridicamente protegida entre o portador da informação e o seu confidente. Conclui assim que o objeto do sigilo profissional é, portanto, uma informação não pública cuja divulgação pode prejudicar os interesses legais do cliente.

Decisão da CGU

A CGU indeferiu o recurso, nos termos do art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, e do inciso I do art. 6º do Decreto nº 7.724, de 2012, combinado com o inciso II do art. 7º e o inciso VII do art. 34, da Lei nº 8.906, de 1994, tendo em vista que a divulgação dos documentos solicitados poderia causar prejuízos à defesa técnica do BASA, no âmbito do processo judicial nº 9003761-11.1994.8.04.000, que se encontra em andamento.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

O Requerente recorre à CMRI reiterando a solicitação de acesso à cópia integral do procedimento que culminou na contratação de escritório de advocacia privado, por meio do Contrato BASA nº 2021/214. Alega que não requer acesso a documentos cobertos pelo sigilo, mas, sim, a documentos pré-contratuais, justificando que estes devem ser públicos, conforme dispõe o inciso VI do artigo 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Além disso, destaca que o processo judicial para o qual foi contratado o escritório de advocacia *“não tramita sob sigilo de qualquer espécie, e a sentença de mérito já transitou em julgado, com a condenação do Banco”*. Apresenta em anexo a cópia de Certidão de Trânsito em Julgado referente à Apelação Cível nº 1006706-87.2006.8.04.0000, na qual consta que o *“Acórdão de fls. 4741/4748, transitou em julgado, haja vista não ter sido apresentado nenhum recurso de qualquer espécie”*. Informa que o contrato tem como objeto a *“definição de estratégia negocial e processual” “até o trânsito em julgado”*, conforme registrado nas cláusulas primeira e segunda. Afirma que *“não é plausível que exista, no procedimento de inexigibilidade de licitação em si – antecedente à contratação, e, portanto, à relação entre advogado e cliente –, os tais “documentos diretamente relacionados às estratégias de defesa judicial da empresa”*. Alega que a decisão da instância anterior foi incoerente com a sua fundamentação e, desse modo, não considera cabível a justificativa apresentada de que a estratégia de defesa traçada antes da contratação seria prejudicada pela publicidade dos elementos do processo administrativo. Acrescenta que caso existam no processo pleiteado *“contratos e notas de terceiras empresas”*, apresentados para cotação de preços, *“a estes podem ser aplicados o §2º do artigo 7º da Lei 12.527/2011, com a garantia do acesso ao procedimento, mediante fornecimento de ‘cópia com ocultação da parte sob sigilo’*. Por fim, ressalta que a CGU, no precedente 99908.000650/2015-93, cujo objeto também é cópia de procedimento de contratação de escritório de advocacia, destacou que *“a transparência é especialmente importante nos casos de inexigibilidade de licitação, quando, além dos elementos contratuais que são publicados usualmente, cabe ao contratante justificar a escolha do contratado e o preço ajustado”*.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso parcialmente conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6, de 2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade e regularidade formal. O requisito de cabimento foi parcialmente cumprido, porque no recurso há conteúdo com teor de reclamação, que não faz parte do escopo do direito de acesso à informação.

Análise da CMRI

Preliminarmente, ressalta-se que o presente recurso apresenta a seguinte afirmação do Requerente: *“a conclusão da decisão recorrida é incoerente com a sua fundamentação”*. Além disso, há outro trecho em que alega não ser plausível o posicionamento do BASA que foi acolhido pela decisão anterior. Destas manifestações verifica-se tom de insatisfação quanto à decisão exarada pela CGU em julgamento do recurso de 3ª instância e que há claro intuito de contestar, protestar e reclamar ante o que o Requerente considera ter sido um entendimento equivocado. Quanto a isso, esclarece-se que as reclamações não fazem parte do escopo do direito de acesso à informação, nos termos dos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527, de 2011, e que, por essa razão, a parcela do recurso com esse teor não pode ser conhecida. Acrescente-se, não obstante, que, de acordo com a Lei nº 13.460, de 2017, essa espécie de manifestação do usuário de serviços públicos é legítima e passível de ser proposta à Administração, por meio do canal específico da Plataforma Fala.BR. Com relação aos demais aspectos do recurso em apreciação, passa-se à análise de mérito. Observa-se que o objeto solicitado consiste em cópia de processo administrativo de contratação. Especificamente, o Cidadão pretende obter acesso aos documentos que compõem o processo que fundamentou a celebração do contrato administrativo nº 2021/214, firmado entre o Banco da Amazônia S.A. e Marinoni Advocacia, cuja cópia foi anexada ao pedido inicial. De início, cabe avaliar o enquadramento da informação no escopo do direito de acesso à informação, conforme estabelecido nos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527, de 2011. A Lei de Acesso à Informação (LAI), regula os dispositivos da Constituição Federal que estabelecem a garantia fundamental de acesso às informações de órgãos públicos, prevista no inciso XXXIII do art. 5º, e o princípio da publicidade da Administração Pública, inscrito no art. 37. Destaca-se, nesse sentido, que a LAI prevê, para os órgãos e entidades públicas, a diretriz de observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção (inciso I do art. 3º). Nos termos do inciso II do art. 7º da LAI, o direito de acesso abrange a *“informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos”*, assim como compreende, de acordo com o inciso VI, a *“informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos”*. Portanto, de modo objetivo e explícito, a Lei de Acesso à Informação estabelece a garantia

de acesso aos contratos administrativos. Considerando a natureza jurídica do Requerido, o regime aplicável para as suas contratações consta do Estatuto das Empresas Estatais, Lei nº 13.303, de 2016. Dentre as regras de caráter geral sobre licitações e contratos, o referido diploma legal estabelece que será sigiloso o valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas (art. 34). Dispõe ainda a norma no art. 35 que o conteúdo da proposta, os atos e os procedimentos praticados para a contratação submetem-se à legislação que regula o acesso dos cidadãos às informações detidas pela administração pública, particularmente aos termos da Lei nº 12.527, de 2011. O art. 74, por sua vez, assim prevê: *“É permitido a qualquer interessado o conhecimento dos termos do contrato e a obtenção de cópia autenticada de seu inteiro teor ou de qualquer de suas partes, admitida a exigência de ressarcimento dos custos, nos termos previstos na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”*. Na mesma linha, mesmo antes da Lei das Estatais, a jurisprudência do STJ já reconhecia o caráter público dos contratos relativos às empresas públicas, conforme Acórdão REsp n. 206.044/ES, Primeira Turma, julgado em 2/5/2000, no qual consta o seguinte trecho: *“1. A empresa pública, de finalidade e características próprias, cujos bens são considerados públicos, sujeita-se aos princípios da Administração Pública, que são aplicáveis para as suas atividades fins, bem distanciado do Direito Privado. A rigor, a sua função administrativa consiste no dever do Estado, com regime jurídico-administrativo, com regras próprias e prevalecentemente de Direito Público. Os contratos que celebra têm por pressuposto lógico o exercício de função pública. Soma-se que a empresa pública está inserida no capítulo apropriado à Administração Pública (art. 37, C.F.)”*. Observa-se que o objeto do pedido de acesso à informação enquadra-se à regra geral de publicidade, conforme o inciso I do art. 3º da LAI, ao conceito de informação passível de obtenção pela via da transparência passiva, nos termos dos incisos II e VI do art. 7º da LAI, e à disponibilidade das informações dos contratos administrativos de empresas públicas, conforme os arts. 35 e 74 do Estatuto das Empresas Estatais. Consta que o Requerido, em suas manifestações ao longo do processo, sustentou que o processo administrativo relativo à celebração do Contrato nº 2021/214 contém informações que se divulgadas podem revelar a estratégia de defesa no âmbito do processo judicial para o qual o escritório de advocacia fora contratado. Também consta que o Requerente pede minimamente o fornecimento parcial do processo e aduz, no recurso em apreciação, que não faz sentido a negativa de acesso com base no sigilo profissional do advogado, visto que a documentação que pretende obter diz respeito a informações prévias à contratação do escritório de advocacia e que o processo judicial para o qual houve a contratação já transitou em julgado, conforme certidão juntada. Anteriormente, o Requerente havia também alegado haver contradição na afirmação do BASA de que os procedimentos preparatórios à contratação contém estratégias de defesa, sendo que a definição de estratégia negocial e processual consistia em um dos objetivos da contratação posteriormente efetuada. Quanto a tais alegações, cabe avaliar os aspectos atinentes às informações concernentes à relação contratual entre advogado e cliente que, são protegidas pelo sigilo profissional estabelecido pelo inciso II do art. 7º e inciso VII do art. 34, da Lei nº 8.906, de 1994, que serviu de fundamento para a decisão da CGU no recurso de 3ª instância. O Termo de Compromisso e Sigilo de Dados e Informações, que é parte do Contrato nº 2021/214, tem como pressuposto a execução da prestação dos serviços contratados até o trânsito em julgado do processo judicial, conforme consta dos “considerandos” do referido termo. Dessa forma, de modo objetivo, verifica-se que o citado termo de compromisso e sigilo estabelece os momentos de início e fim de sua vigência, estando claro que se refere às informações relacionadas à execução dos serviços a partir da contratação (início) até o trânsito em julgado da ação judicial (fim). De modo a verificar a possibilidade de fornecimento parcial das informações solicitadas, a Secretaria-Executiva da CMRI fez interlocução com o Requerido, fazendo referência aos documentos que compõem o processo administrativo de contratação, conforme informado à CGU por ocasião do julgamento do recurso anterior. O BASA respondeu reiterando os seus argumentos anteriores acerca de que *“o atendimento integral poderia prejudicar a defesa técnica da entidade em processo judicial em curso, tendo em vista as características do processo de contratação do escritório de advocacia”*. Na resposta, o BASA não fez menção à possibilidade de atendimento parcial da demanda. Com vistas a esclarecer a afirmação do Requerente de que o processo judicial já transitou em julgado, a Secretaria-Executiva da CMRI realizou uma segunda interlocução com o BASA. Em resposta, o Requerido afirmou que *“o processo está em pleno andamento, tendo sido acolhido os recursos do Banco para re julgamento dos embargos de declaração, em razão da não intimação para a pauta de julgamento dos embargos de declaração que foram interpostos há mais de 05 anos, bem como a intimação de atos posteriores a advogados que não faziam parte do processo há mais de 10 anos. O referido processo está cheio de movimentos processuais “incomuns”, razão pela qual a própria União ingressou na lide. (...) Nesse sentido, o processo administrativo possui os cenários de decisões e a estratégia de defesa*

de acordo com o respectivo cenário. Divulgar tais informações seria antecipar a estratégia do Banco em uma ação de valores vultuosos e que em última ratio impactaria diretamente no balanço da Instituição”. A certidão de trânsito em julgado anexada pelo Requerente ao presente recurso faz referência a “Apelação Cível: nº 1006706-87.2006.8.04.0000” e traz as seguintes informações: “Certifico, para os devidos fins, que o v. Acórdão de fls. 4741/4748, transitou em julgado, haja vista não ter sido apresentado nenhum recurso de qualquer espécie. O referido é verdade e dou fé. Manaus, 2 de maio de 2022”. Da consulta processual no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, consta a informação de que o processo indicado na certidão de trânsito em julgado teve outros números em outras instâncias anteriores, dentre os quais o nº 9003761-11.1994.8.04.0000, conforme indicado no contrato 2021/214. Ademais, verificou-se que procede a informação relativa ao trânsito em julgado do referido processo. Verificou-se ainda que constam em andamento alguns processos incidentais correlacionados à demanda principal, por meio dos quais o litígio permanece ativo sob alguns aspectos. Sendo certo que o processo nº 9003761-11.1994.8.04.0000 é o mesmo de nº 1006706-87.2006.8.04.0000, descrito no extrato da consulta como sendo a ação principal dentre um conjunto de outras ações correlatas, da qual o trânsito em julgado consta comprovadamente documentado dos autos, tem-se que o mérito da causa está definitivamente determinado e não há possibilidade de interposição de recurso apto a modificá-lo. Nesse sentido, a estratégia de defesa atinente ao mérito da causa já foi explicitada no processo e a sua revelação não tem potencial de alterar o mérito da questão. A essa altura, vale destacar um precedente da CGU que foi utilizado para fundamentar a decisão de 3ª instância deste processo. No recurso NUP 99928.000499/2015-55, havia sido solicitada a disponibilização das informações tarjadas em processo administrativo de contratação de escritório de advocacia que fora fornecido anteriormente ao Requerente. Naquele caso, em interlocução com o Requerido, a CGU obteve a resposta de que a informação tarjada se referia aos valores monetários previstos no contrato, que podiam não corresponder ao que seria homologado pela decisão judicial, mas que, se divulgados, poderia antecipar uma informação da parte e influenciar a futura decisão do processo. Na ocasião, a CGU entendeu que a divulgação da informação ocultada tinha o potencial de prejudicar a estratégia de defesa porque se referia a aspecto negocial, de caráter preparatório, visto que tinha a capacidade de influir na postura dos demandantes e dos julgadores da ação que ainda não havia transitado em julgado. Assim, foi caracterizado o sigilo profissional do advogado relativo àquele aspecto negocial e foi mantida a negativa de acesso da parte tarjada. Voltando ao caso presente, o processo administrativo de contratação direta por inexigibilidade de licitação que resultou na celebração do Contrato nº 2021/214 é, segundo o próprio BASA havia informado à CGU, composto por documentos elaborados pelo próprio Banco e por outros elementos encaminhados pela empresa posteriormente contratada e por outros profissionais convidados a apresentar propostas. Conforme especificado nos esclarecimentos adicionais prestados pelo Requerido para subsídio ao julgamento do recurso de 3ª instância, os seguintes documentos constam do processo de contratação: (a) Termo de Referência, (b) Cotação de preços e encaminhamento das propostas, (c) Documentação demonstrando a notória especialização do profissional ou da empresa, (d) Parecer jurídico indicando os motivos de fato e de direito para a contratação, (e) Indicação de dotação orçamentária, (f) Deliberação da Diretoria Executiva e (g) Publicação do extrato do contrato. Tendo em vista que o Requerente pede alternativamente o fornecimento parcial do contrato, com o tarjamento das informações que de fato não puderem ser disponibilizadas, a Secretaria-Executiva da CMRI, decidiu realizar a terceira diligência junto ao Requerido. Assim, em analogia à competência da Comissão em requisitar aos órgãos o acesso a informações classificadas como ultrassecretas e secretas, para o exercício de sua atribuição de reavaliação da classificação, de acordo com o inciso I do § 1º do art. 35 da Lei nº 12.527, de 2011, foi solicitada ao BASA a disponibilização do inteiro teor do processo administrativo que culminou na celebração do Contrato nº 2021/214, a fim de possibilitar a avaliação direta por parte do Colegiado acerca do enquadramento das informações nas hipóteses de sigilo ou restrição legalmente previstas. Em resposta, o BASA afirmou que “mantém a posição outrora justificada junto a todas as instâncias anteriores onde o processo tramitou” e encaminhou em anexo documento denominado “CERTIDÃO INTEIRO TEOR - CONTRATO 2021-214 - MARINONI ADVOCACIA”, que consiste em uma descrição resumida do conteúdo do processo administrativo. Em que pese não tenha sido atendido a solicitação da SE-CMRI, vale destacar o trecho do documento apresentado no qual é dito que consta do processo o “TERMO DE REFERÊNCIA contendo as justificativas, necessidade e informações críticas sobre o processo em comento, devidamente justificadas perante a administração foram tombadas e a estas sugeriu-se o sigilo sendo acatado pela Presidência do Banco”. Nesse ponto, cabe ressaltar que apenas com relação ao conteúdo do Termo de Referência há a menção à existência de sigilo no processo. Além disso, como forma de aproveitar a descrição sintética contida na Certidão fornecida, é possível extrair dela a seguinte listagem de documentos

que compõem o processo objeto da solicitação de acesso: **(1)** Parecer GEJUR-2021/050, de 09/08/2021; **(2)** Todas as decisões judiciais e excertos destacados do processo judicial sob o nº 9003761-11.1994.8.04.0000; **(3)** As razões da sugestão da contratação por notório saber da sociedade de advogados MARINONI ADVOCACIA; **(4)** Documentação, qualificação e prova de notória especialização dos profissionais; **(5)** Proposta e justificativa de preços/contratos com outros entes públicos; **(6)** Termo de Referência; **(7)** Proposta de preços – ESCRITÓRIO MARINONI ADVOCACIA; **(8)** Decisão da Diretoria Executiva do Banco da Amazônia – 4675ª Reunião (Ordinária), de 21/09/2023 – Pauta 2021/086, Assunto nº 18; **(9)** Parecer 2021 – 304, de 27/08/2021; **(10)** Parecer Jurídico – 2050949, de 14/12/2021; **(11)** Contrato assinado pelas partes e **(12)** Publicação do Extrato de Contrato no Diário Oficial da União – D.O.U, de 06/01/2022. Além disso, restou identificado da Certidão que os atos preparatórios à contratação do escritório de advocacia por meio do Contrato nº 2021/214 foram autuados no Processo Administrativo nº 2021/304, cuja íntegra contém 365 páginas. Tendo em conta o insucesso das diligências da Secretaria-Executiva da CMRI, voltadas à ocultação dos trechos específicos identificados como sigilosos e a consequente concessão parcial do acesso pleiteado, resta à Comissão julgar o caso sem os esclarecimentos do Órgão. Conforme o inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, o termo de referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que apresenta a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a forma e os critérios de seleção do fornecedor, a estimativa do valor da contratação, dentre outros parâmetros e elementos descritivos. A Lei nº 13.303, de 2016, que estabelece o regime de licitações e contratos das empresas públicas, estipula, no §3º do art. 30, que *“o processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou do executante; III - justificativa do preço”*. Convém salientar, a título de comparação, o que diz a Instrução Normativa SEGES/ME Nº 81, de 25 de novembro de 2022, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. No seu art. 10, a IN prevê que *“ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 2011”*, e, no art. 12, estipula como regra geral que o *“TR deverá ser divulgado na mesma data de divulgação do edital ou do aviso de contratação direta (...)”*. Analogicamente ao regramento de licitações e contratos aplicável aos demais entes da Administração Pública federal, o termo de referência ou instrumento que lhe faça as vezes nas contratações efetuadas por empresas públicas tem caráter público e deve ser divulgado e, caso haja necessidade, pode ser classificado, conforme as hipóteses legalmente previstas. No caso concreto, verifica-se que, conforme descrito pelo próprio BASA, o termo de referência é o documento onde foram descritas as justificativas para a contratação, para a escolha do fornecedor e para os preços definidos. A integral restrição de acesso ao processo administrativo relativo ao Contrato nº 2021/214 com base no sigilo profissional do advogado não se justifica, visto que esta hipótese não se aplica aos atos administrativos. O citado sigilo refere à atuação do próprio advogado, que, em razão do seu ofício e para o melhor desempenho de suas atividades, deve manter em sigilo as informações prestadas pelo seu cliente. Tanto é verdade, que o diploma legal que estabelece esse sigilo, impõe obrigações aos advogados e não aos clientes. No caso em tela, verifica-se que o objeto solicitado é composto em sua maior parte por documentos produzidos pelo ente público, no âmbito de processo administrativo de natureza pública, sujeito às normas de direito público. Dos elementos que constam do processo de contratação identificados na Certidão fornecida pelo Requerido, os itens 1, 3, 6, 8, 9, 10, 11 e 12 consistem em documentos produzidos pelo BASA, e considerando que foi informado haver sigilo apenas quanto ao termo de referência, tais itens, exceto o 6, têm caráter público e devem ser integralmente disponibilizados. O item (6) Termo de referência havia sido anteriormente descrito pelo BASA, nos esclarecimentos adicionais prestados à CGU, como *“Documento que norteia a contratação com os aspectos fáticos (cenários) e técnico (estratégias) que determinam a contratação”*. Sendo certo que não cabe mais a ocultação de cenários e estratégias atinentes ao mérito da causa da ação judicial, dado o seu trânsito em julgado, admite-se tão somente a ocultação dos valores monetários relativos à honorários advocatícios e ao valor do contrato, em respeito à vedação expressa contida no art. 35 da Lei nº 13.303, de 2016, e de modo a preservar informação que possa influenciar o deslinde de processos incidentais e acessórios. O item 2, que consiste em decisões judiciais e outros documentos extraídos do processo nº 9003761-11.1994.8.04.0000, em que são destacadas as nuances da disputa judicial em diferentes instâncias desde 1994, pode ser disponibilizado, visto que originalmente compõem os autos da ação judicial da qual o Requerente já demonstrou ter conhecimento e porque não houve, por parte do Requerido, qualquer menção à existência de sigilo sobre tais elementos do processo. Quanto aos itens 4, 5 e 7, que se referem a documentos produzidos e fornecidos por agentes privados, vale ressaltar que, ao decidirem estabelecer relação com a Administração

Pública ou livremente optarem participar de certame ou de mera cotação, os particulares admitem e concordam que as informações por eles prestadas no âmbito da licitação ou da contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação serão revestidas do caráter público intrínseco aos processos administrativos e sujeitos à diretriz da publicidade como regra e sigilo como exceção, nos termos do inciso I do art. 3º da LAI. Portanto, assim como aplicável ao termo de referência, desses documentos podem ser ocultados apenas os valores de honorários previstos ou efetivamente pagos. Importante destacar que, em todos os documentos, havendo informações pessoais atinentes à intimidade, vida privada, honra e imagem, impõe-se a necessidade de tarjamento em respeito ao inciso I do § 1º do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011. Por conseguinte, conclui-se que uma parte do objeto solicitado faz parte do escopo do direito de acesso à informação e outra parte está protegida pelo sigilo profissional do advogado. Diante do exposto, decide-se pelo provimento parcial do recurso com fundamento nos incisos II e VI do art. 7º da LAI, cumulado com os arts. 35 e 74 da Lei nº 13.303, de 2016, na parte que defere, e com base no inciso II do art. 7º da Lei nº 8.906, de 1994, e no art. 34 da Lei nº 13.303, de 2016, na parte que indefere.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações conhece parcialmente do recurso, deixando de conhecer o conteúdo com teor de reclamação, que não está incluída no escopo do direito ao acesso à informação, nos termos do art. 4º e art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Da parcela que conhece, decide por unanimidade, pelo deferimento parcial, com fundamento nos incisos II e VI do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011, cumulado com os arts. 35 e 74 da Lei nº 13.303, de 2016, pois tem caráter público as informações dos contratos administrativos das empresas públicas. A parcela indeferida, com fulcro no inciso II do art. 7º da Lei nº 8.906, de 1994, e no art. 34 da Lei nº 13.303, de 2016, refere-se aos valores do contrato e dos honorários advocatícios previstos na proposta da empresa e no termo de referência, que tem potencial de influenciar a execução da sentença e o deslinde de ações acessórias. Portanto, deverá o BASA, no prazo de 20 dias a contar da publicação desta decisão, disponibilizar na aba "Cumprimento de decisão" da Plataforma Fala.BR, a cópia do Processo Administrativo nº 2021/304, contendo a íntegra dos documentos: (1) Parecer GEJUR-2021/050, de 09/08/2021; (2) Todas as decisões judiciais e excertos destacados do processo judicial sob o nº 9003761-11.1994.8.04.0000; (3) As razões da sugestão da contratação por notório saber da sociedade de advogados MARINONI ADVOCACIA; (8) Decisão da Diretoria Executiva do Banco da Amazônia – 4675ª Reunião (Ordinária), de 21/09/2023 – Pauta 2021/086, Assunto nº 18; (9) Parecer 2021 – 304, de 27/08/2021; (10) Parecer Jurídico – 2050949, de 14/12/2021; (11) Contrato assinado pelas partes e (12) Publicação do Extrato de Contrato no Diário Oficial da União – D.O.U, de 06/01/2022. Quanto aos documentos (4) Documentação, qualificação e prova de notória especialização dos profissionais; (5) Proposta e justificativa de preços/contratos com outros entes públicos; (6) Termo de Referência e (7) Proposta de preços – ESCRITÓRIO MARINONI ADVOCACIA, deverão ser objeto de tarjamento tão somente nos valores do contrato e dos honorários advocatícios previstos nos diferentes cenários. Destaca-se ainda que, em todos os documentos, havendo informações pessoais atinentes à intimidade, vida privada, honra e imagem, estas devem ser tarjadas em respeito ao inciso I do § 1º do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011. Assim, findo o prazo estabelecido sem que reste efetivado o fornecimento da informação pleiteada, poderá o Requerente denunciar o descumprimento da decisão no campo apropriado da referida plataforma.



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Aparecida Belchior, Secretário(a)-Executivo(a)**, em 02/01/2024, às 18:09, 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 **RONALDO ALVES NOGUEIRA registrado(a) civilmente como RONALDO, Usuário Externo**, em 03/01/2024, às 09:59, 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 **CARLOS AUGUSTO MOREIRA ARAUJO**, **Usuário Externo**, em 03/01/2024, às 09:59, 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 **Caroline Dias dos Reis**, **Usuário Externo**, em 03/01/2024, às 21:59, 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 **Rogério Brito de Miranda**, **Assessor(a) Especial**, em 04/01/2024, às 14:27, 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 **Vânia Lúcia Ribeiro Vieira**, **Usuário Externo**, em 04/01/2024, às 18:13, 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 **Rosimar registrado(a) civilmente como Rosimar da Silva Suzano**, **Usuário Externo**, em 10/01/2024, às 16:42, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **4852239** e o código CRC **723E8AF6** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0