



## Comissão Mista de Reavaliação de Informações

### 137ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 344/2024/CMRI/CC/PR

**NUP: 48023.003493-2023-01**

**Órgão: PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.**

**Requerente: J.M.L.G**

#### Resumo do Pedido

O requerente solicitou acesso integral à documentação da licitante CEB Segurança Ltda, de CNPJ 15.525.326/0001-00, relativa ao contrato firmado com a Petrobrás S/A em 2019, com vigência até 2020, de numeração 5900.0111192.19.2. Solicitou inclusive a documentação utilizada durante o procedimento licitatório.

#### Resposta do órgão requerido

A empresa forneceu diversos documentos da empresa integrante do processo licitatório indicado. Ademais, esclareceu que a apresentação dos documentos de habilitação somente será exigida para a empresa que alcança a etapa de habilitação. Ademais, esclareceu que os documentos como os balanços patrimoniais e demonstrativos de resultado das empresas, são documentos nos quais constam informações financeiras e patrimoniais de empresas privadas de modo que ensejaria a hipótese de negativa constante no art. 13, inc. III, do Decreto nº 7.724/2012 que regulamentou a Lei nº 12.527/2012, visto que se trata de informação de terceiro.

#### Recurso em 1ª instância

O requerente reiterou o pedido para que este seja atendido de forma integral. Por meio de extenso arrazoado, em suma, argumentou que, não é cabível sustentar a aplicação do Decreto 7.724/2012 (art. 13, III), quando existem dois diplomas legais (Lei nº 12.527/2011 e Lei nº 8.666/1993) contendo dispositivos que estabelecem acesso à documentação relativa a contratos administrativos e licitações.

#### Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O recorrido comunicou que forneceu a integralidade dos documentos relativos à empresa CEB Segurança Ltda que foram considerados pela Petrobras na Oportunidade nº 7002427376, com exceção do Demonstrativo de Formação de Preço (DFP) e do Balanço Patrimonial. Assim, explicou que, quanto ao DFP, constam informações pertencentes à empresa contratada que podem revelar sua expertise relativamente à formação de seus preços e à execução do contrato. Trata-se, portanto, de hipótese de segredo industrial aplicável aos DFP de empresas que atuam junto à Petrobras, inserindo-se na hipótese de negativa, prevista no art. 22, da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 5º, §1º, do Decreto nº 7.724/2012. Já no que concerne ao Balanço Patrimonial, entendeu ser aplicável a hipótese de negativa constante no art. 13, inc. III, do Decreto nº 7.724/2012 que regulamentou a Lei nº 12.527/2011, uma vez que consta em seu bojo informações de terceiro que não estão no âmbito de competência da Petrobras, conforme já esclarecido quando da resposta ao seu pedido inicial. Assim, concluiu que, a eventual publicidade do referido documento tem o condão de expor aspectos econômicos e financeiros da empresa licitante/contratada visto que pode registrar informações sobre o dispêndio com folha de pagamento, empréstimos, adiantamento para clientes, obrigações financeiras assumidas com fornecedores, despesas com tributos diretos e indiretos, dentre outros dados que, devem ser protegidos conforme o disposto no art. 31, § 1º, inc. I, da Lei nº 12.527/2011, por estar está vinculado esfera privada das empresas.

### **Recurso em 2ª instância**

O Cidadão reiterou o pedido para que seja disponibilizada a documentação contábil utilizada no procedimento licitatório, por meio de extenso arrazoado, em suma, argumentou que, quando se trata de operações fundadas em recursos públicos, o sigilo de informações para a preservação da intimidade deve ser relativizado. Assim, afirmou que este é o entendimento do STF no julgamento do MS 33.340/DF. Quanto ao Demonstrativo de Formação de Preço (DFP), seguiu alegando que, em que pese a precificação ser um elemento enquadrado na categoria de “segredo de negócio”, seu sigilo não poderá ser mantido se seu detentor se submeter a um contrato administrativo firmado com o poder público. Como firmado no julgado do STF, *“quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos”*. As informações requeridas – a integralidade da documentação relativa à empresa CEB segurança Ltda, referente à licitação e contratação com a Petrobrás – serão úteis para a averiguação de quaisquer irregularidades que possam gerar dano ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Nesse sentido, defende que os atos, os documentos e as peças que instruem e formalizam o processo de contratação são públicos.

### **Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância**

A Petrobrás ratificou que a empresa disponibilizou acesso a todos os documentos sobre os quais não restavam impedimentos para a publicidade, no tocante à documentação da licitante CEB Segurança Ltda. Nesse sentido, alegou que, embora não tenha sido expressamente solicitada a cópia do contrato 5900.0111192.19.2 quando da solicitação inicial, assim como do recurso de 1ª instância, a cópia do contrato 5900.0111192.19.2 firmado entre a Petrobras e a CEB Segurança Ltda foi disponibilizado. Contudo, reitera o entendimento sobre a impossibilidade de acesso ao Demonstrativo de Formação de Preço (DFP) e ao balanço patrimonial da licitante CEB Segurança Ltda, de CNPJ 15.525.326/0001-00, nos mesmos termos das respostas anteriores.

### **Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)**

O solicitante ratificou o pedido de acesso integral à documentação da licitante CEB Segurança Ltda (CNPJ 15.525.326/0001-00), especificamente a toda documentação contábil utilizada no procedimento licitatório, por meio de extenso arrazoado, conforme os termos já discutidos nos recursos de 1ª e 2ª instâncias.

### **Análise da CGU**

A CGU, com fim à instrução processual, solicitou esclarecimentos adicionais à recorrida, que teceu diversas considerações sobre a negativa, de forma que importa transcrevê-las a seguir:

*“Desta forma, antes de responder objetivamente tais questionamentos, entendemos pertinente apresentar considerações*

sobre os dois documentos cujos acessos foram negados, quais sejam, o Balanço patrimonial e o Demonstrativo de Formação de Preço.

**Considerações sobre o Balanço Patrimonial:**

Preliminarmente, cabe pontuar que a licitante **CEB Segurança é uma sociedade limitada - Ltda** – cujas regras de funcionamento estão previstas no Código Civil Brasileiro. Nesse contexto, a obrigação de publicação do Balanço Patrimonial das Sociedades Anônimas (artigo 176, §1º, da Lei nº 6.404/76) não se estende a todos os tipos societários. Desta forma, verifica-se que **as sociedades limitadas estão dispensadas de publicar formalmente suas demonstrações financeiras (o que inclui o seu balanço patrimonial)**, sendo obrigadas apenas a disponibilizar os documentos aos sócios que não exercem a administração. Isso porque, conforme se pode verificar a partir da leitura do artigo 1.078, §1º, da Lei nº 10.406/2002 do Código Civil, **em relação às sociedades limitadas, como é o caso da CEB Segurança Ltda, o acesso ao Balanço somente interessa a ela e a seus sócios:** (...) Já em relação às sociedades de grande porte constituídas sob a forma jurídica de sociedade limitada pertinente esclarecer que o STJ, ao interpretar o artigo 3º, "caput", da Lei 11.638/2007, no bojo do RECURSO ESPECIAL Nº 1824891 – RJ (2019/0119281-0), de relatoria do Ministro MOURA RIBEIRO, também decidiu por **excluir tais sociedades da obrigatoriedade de publicar suas demonstrações financeiras**. Nesse sentido, pertinente reproduzir trechos da Ementa da Decisão: RECURSO ESPECIAL. SOCIEDADE LIMITADA DE GRANDE PORTE. LEI 11.638/2007. NORMA QUE ESTABELECE EXPRESSAMENTE A APLICAÇÃO DA LEI 6.404/76 NO QUE SE REFERE À ESCRITURAÇÃO E ELABORAÇÃO DE DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS. OBRIGAÇÃO DE PUBLICAÇÃO. ATO EXCLUÍDO DA LEI. SILÊNCIO INTENCIONAL DO LEGISLADOR QUE IMPLICA **EXCLUSÃO DA OBRIGATORIEDADE DAS EMPRESAS LIMITADAS DE GRANDE PORTE PUBLICAREM SUAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ENTRE OS PARTICULARES. RECURSO PROVIDO. (...) Portanto, uma vez que inexistente a obrigação legal de as demonstrações contábeis serem publicadas pelas sociedades limitadas, entende-se que não é cabível a Petrobras fazê-lo, pois caso seja feita, poderá estar burlando a intenção do legislador, conforme exposto na decisão acima. (...) Nesse sentido, **a eventual publicidade do referido documento tem o condão de expor aspectos econômicos e financeiros da empresa contratada, além de dados de natureza contábil que expõe a movimentação financeira da sociedade**. Sendo assim, **reiteramos nosso entendimento no sentido de que tal documento possui dados pessoais sensíveis de terceiro**, razão pela qual incide as hipóteses de sigilo prevista no §1º, do art.5º, do Decreto nº 7.724/2012, art. 13, inc. III, do Decreto nº 7.724/2012 e art. 31, da Lei nº 12.527/2011. **Ademais, conforme se observa no documento que encaminhamos na presente resposta para análise da CGU, o balanço patrimonial possui diversos dados fiscais e bancários da empresa CEB Segurança, ou seja, incide também o sigilo fiscal (como, por exemplo, pagamento de tributos) e bancário (como, por exemplo, movimentações financeiras), cujo proteção encontra-se prevista no art. 22, da Lei nº 12.527/2011.**

(...)

**Considerações sobre os Demonstrativos de Formação de Preços:**

Relativamente ao Demonstrativo de Formação de Preço (DFP), trata-se de documento da empresa contratada, que **contém a sua expertise quanto ao gerenciamento interno de seus custos, formação de preço, gestão interna de pessoal, expectativa de lucro e outras questões que dizem respeito a sua organização empresarial**. Em vista disso, justamente por se tratar de documento que possui a expertise da empresa contratada na sua formação de preços, **é possível reconhecer seu sigilo por ser considerado hipótese de segredo industrial da licitante**. Registra-se, ainda, que **o mencionado documento possui informações sobre os custos e demais elementos de que a licitante se vale para formar seu preço, não devendo ser confundido com as propostas apresentadas pelas licitantes, contidas na planilha de preços unitário (PPU), que tem, em regra, natureza pública**. Nesse sentido, cabe pontuar que o próprio cidadão reconhece, no recurso dirigido a esta CGU, que a precificação contida no DFP é "um elemento enquadrado na categoria de "segredo de negócio". Sendo assim, considerando se tratar de documento de terceiro, cujo conteúdo está relacionado à atividade comercial da empresa contratada, entende-se que **eventual publicidade pode ocasionar riscos a sua competitividade**, razão pela qual incide, no caso concreto, o disposto no art. 22, da Lei nº 12.527/2011 c/c § 1º, do art. 5º e art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724/2012. (...)

(...)

Apresentados esses esclarecimentos iniciais, passa-se ao encaminhamento das respostas aos questionamentos formulados por esta Controladoria Geral da União:

CGU: Nos documentos negados (Balanço patrimonial e Demonstrativo de Formação de Preço) existem dados que foram considerados para definir o vencedor da licitação? Quais dados (especificar todos)?

Resposta: O Balanço Patrimonial é utilizado na análise de atendimento ao critério de habilitação econômica, conforme definido em edital. **O Demonstrativo de Formação de Preço (DFP) não é critério de definição de vencedor**. Contudo, é a partir da análise deste último documento que é possível verificar a composição do preço da proposta do licitante,

sendo utilizado na fase de efetividade do processo licitatório.

(...)

CGU: Considerando que o cumprimento dos requisitos para determinação do vencedor precisa ser público, como prevê o art. 7º, IV da LAI, pede-se informar se a empresa pretende conceder a cópia dos documentos para a cidadã, com eventuais tarjas nos dados que não foram considerados para a definição do vencedor da licitação.

Resposta: **Conforme esclarecido, a exceção do DFP e do Balanço Patrimonial, todos os demais documentos relativos à empresa CEB Segurança Ltda, referentes à Oportunidade nº 7002427376, já foram disponibilizados ao cidadão.** Isso porque, conforme acima exposto, o Demonstrativo de Formação de Preços é documento que expõe a composição de preços da empresa e se insere na categoria de “segredo de negócio” da contratada, razão pela qual incide a hipótese de sigilo contida no art. 22, da Lei nº 12.527/2011 c/c § 1º, do art. 5º e art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724/2012. Já o Balanço Patrimonial é documento que contém dados contábeis que revelam a situação econômica e financeira da empresa, razão pela qual atrai a hipótese de sigilo prevista no §1º, do art.5º, do Decreto nº 7.724/2012 c/c art. 13, inc. III, do Decreto nº 7.724/2012 e arts. 22 e 31, § 1º, inc. I, da Lei nº 12.527/2011. Sendo assim, reiteramos o entendimento de que ambos **os documentos, cujos conteúdos estão relacionados à atividade comercial da empresa, merecem tratamento CONFIDENCIAL em sua integralidade.** (Grifo nosso)

Com base no supracitado, a CGU acatou a manutenção da restrição de acesso.

### Decisão da CGU

A CGU indeferimento o recurso, considerando que, sobre as informações presentes no Requisitos de Capacidade Econômico-Financeira (Critério Econômico), no Demonstrativo de Formação de Preço (DFP) e no Demonstrativo de Formação de Preço (DFP), da empresa vencedora do processo licitatório nº 7002427376, incidem o sigilo comercial previsto no art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 6º, inciso I do Decreto nº 7.724/2012.

### Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

O solicitante ratificou o pedido de acesso integral à documentação da licitante CEB Segurança Ltda (CNPJ 15.525.326/0001-00), especificamente a toda documentação contábil utilizada no procedimento licitatório, por meio de extenso arrazoado, conforme os termos já discorridos nos recursos anteriores. Nesse sentido, em suma, citou trechos da Lei 8.666/1993, bem como trechos referentes ao MS 33.340/DF, argumentando que este passou a ser um paradigma no tratamento do sigilo de documentos envolvendo operações sustentadas por recursos públicos. Ou seja, quando se trata de licitação e contratos administrativos, não há de se alegar as vedações ora alegadas pela recorrida. Afirmou que, quando se fala em pessoa jurídica de direito privado submetida a processo de licitação, há de se colocar em preponderância o interesse público e a necessidade de controle da Administração Pública. De forma que, o que se deseja é obter o controle sobre o procedimento licitatório, que já foi finalizado, e negá-lo implica necessariamente em ofender um rol de princípios regentes dessa seara, entre eles o Princípio da Publicidade e o Princípio da Moralidade.

### Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724/ 2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6, de 2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, regularidade formal.

### Análise da CMRI

Em análise ao apresentado, verifica-se que a Petrobrás apresentou todos os documentos requeridos no pedido inicial, excepcionando o Demonstrativo de Formação de Preço (DFP) e o Balanço Patrimonial. Nesse contexto, o recorrente rebate as justificativas para as negativas de acesso, bem como não concorda com a Decisão de indeferimento do recurso de 3ª instância avaliado pela CGU. Precipuamente, importa ressaltar que, a Lei nº 8.666/1993, citada nos recursos, foi revogada, de forma que, o tema de licitações e contratos é tratado atualmente pela Lei nº 14.133/2021, que em seu art. 69, determina que os documentos ora requeridos fazem parte da fase de habilitação econômico-financeira da licitação, e visam a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório. Ato contínuo, a mesma Lei dispôs no art. 169 sobre o respectivo controle das contratações:

*Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:*

*(...)*

*III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo **tribunal de contas**.*

*(...)*

**§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.**

**§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.** (Grifo nosso)

Seguindo-se a análise, deve-se esclarecer que, apesar da recorrente ter citado como jurisprudência a aplicação do MS 33.340/DF com fim a defender que as informações requeridas são públicas, observa-se que, o referido mandado de segurança se refere a caso concreto diferente do ora analisado, haja vista que aquele instrumento foi impetrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e pela BNDES Participações S.A. – BNDESPAR, contra decisão do Tribunal de Contas da União em processo que determinou aos impetrantes o envio de documentos específicos referentes às operações realizadas entre o DNDES e o Grupo JBS/Friboi, àquela Corte. Verifica-se que, o referido MS tratou da atuação do Tribunal de Contas da União, na função de órgão controlador, conforme determina o art. 71 da Constituição Federal, o qual tem prerrogativa constitucional de requisição e acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos. Dessa forma, pondera-se que, não existe correlação com a negativa ora avaliada, devendo-se assim afastar a presunção de semelhança para embasar o acesso pretendido. Ato contínuo, não se pode olvidar sobre a importância da inviolabilidade do sigilo comercial referente a documentos como os ora requeridos, de forma que fiquem restritos aos que dele provêm, pois, conforme as justificativas apresentadas nas fases recursais anteriores, uma vez estando em acesso de terceiros, poderá haver violação de dados particulares, bem como relevantes à atividade empresarial, podendo assim, causar danos ou inviabilizar a exploração da respectiva expertise da empresa. Tais documentos, se disponibilizados podem oferecer riscos aos conhecimentos da movimentação da empresa, suas estratégias, passando informações privilegiadas aos seus competidores econômicos, portanto, constata-se condizente o indeferimento do pleito, ainda mais que, quanto aos demais documentos referentes ao pedido, de conhecimento público, já foram fornecidos à recorrente. Por outro lado, esclarece-se que, quando há interesse da coletividade sobre o assunto, os agentes de fiscalização do Estado terão o devido acesso a tais documentos, assim, ressalta-se que, caso a recorrente tenha indícios de irregularidade sobre o processo de contratação em pauta, poderá representar junto aos órgãos de controle para que estes atuem conforme a sua competência legal, nos termos do art. 169, §4º da Lei 14.133/2021. Logo, com base nas explicações expostas, coaduna-se com a negativa de acesso ao Demonstrativo de Formação de Preço (DFP) e o Balanço Patrimonial, tendo em vista a existência do sigilo comercial que resguarda as respectivas informações.

## Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, decide pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo indeferimento, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, combinado com o art. 195, inciso XI, da Lei nº 9.279, de 1996.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado, Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a)**, em 16/10/2024, às 17:10, 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 **Miriam Barbuda Fernandes Chaves, Usuário Externo**, em 17/10/2024, às 19:26, 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 **Eveline Martins Brito, Usuário Externo**, em 18/10/2024, às 17:26, 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 21/10/2024, às 09:02, 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 **PAULO ROCHA CYPRIANO, Usuário Externo**, em 23/10/2024, às 11:59, 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 23/10/2024, às 17:09, 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 **LEILA DE MORAIS, Usuário Externo**, em 24/10/2024, às 11:43, 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 Luiz Mendes de Assis, Usuário Externo**, em 25/10/2024, às 17:47, 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 **6128352** e o código CRC **37CA1975** no site:

[https://super.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)