



Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

PARECER

Referência:	99902.000258/2014-13
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
Restrição de acesso:	Sem restrição.
Ementa:	Contrato – terceirização – negativa sem fundamentação legal – Caixa Econômica Federal - risco à competitividade – governança – perda de objeto – rever seus normativos internos.
Órgão ou entidade recorrido (a):	Caixa Econômica Federal.
Recorrente:	R.O.M

Senhor Ouvidor-Geral da União,

1. O presente parecer trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo a seguir apresentado:

Relatório	Data	Teor
Pedido	11/02/2014	O cidadão fez o seguinte pedido de acesso à informação: “Solicito as seguintes informações sobre a empresa pública CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, relativamente ao PÓLO RIO DE JANEIRO: 1) Se existem advogados terceirizados atuando no Pólo Rio de Janeiro em favor da Caixa Econômica Federal. 2) Caso Positivo, qual o número individual de advogados terceirizados atuando no Pólo Rio de Janeiro. 3) Se houve renovação de contratos de terceirização de serviços jurídicos A PARTIR do mês Abril de 2013, ATÉ A PRESENTE DATA. 4) Se positivo, qual o número individual de advogados que renovou contratos de terceirização no Pólo Rio de Janeiro.”
Resposta inicial	05/03/2014	Em sua resposta ao pedido inicial, a Caixa se manifestou negando o acesso à informação: “1.1. Em virtude do disposto no art. 22 da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), e no art. 5º, §1º do Decreto n.º 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação, a informação solicitada é classificada

		como sigilosa e não pode ser fornecida por afetar a competitividade da CAIXA. 1.2. Esclarecemos que, no caso de contratação dos escritórios terceirizados, a CAIXA se sujeita aos princípios licitatórios aplicáveis à Administração Pública. Assim, o resumo do Edital é publicado em jornal de grande circulação local e no DOU, cópias do mesmo são remetidas para divulgação a todos as Superintendências Regionais, Gerências de Filial e agências da região, e também disponibilizamos os dados no portal da CAIXA na INTERNET - www.caixa.gov.br. 2. Informamos que a CAIXA mantém SAC para informações, reclamações, cancelamentos, sugestões, serviços e elogios, com atendimento 24 horas por dia 07 dias por semana, pelo DDG 0800 726 0101 e para reclamações não solucionadas no SAC ou denúncias, a CAIXA mantém canal de Ouvidoria com atendimento de segunda a sexta-feira, das 08 às 18 horas, pelo DDG 0800 725 7474.”
Recurso à autoridade superior	05/03/2014	Inconformado com a negativa da Caixa, o cidadão interpôs recurso de primeira instância (à autoridade superior): “O órgão omite informações sobre terceirização de cargos/empregos públicos sob a alegação genérica de "sigilo" das informações, ao mesmo tempo em que alega no segundo parágrafo que as informações "estão disponíveis no site" do órgão. O órgão indica o sigilo disposto na Lei 12.527/2011, pois a informação supostamente afetaria a competitividade do órgão, sem apresentar justificativa plausível para tanto. Não se admite "sigilo" na contratação de pessoal para o serviço público, que deve observar os princípios do concurso público e/ou da licitação, em ambos casos com ampla publicidade dos atos.”
Resposta do recurso à autoridade superior	11/03/2014	Na decisão do recurso de primeira instância, a Caixa manteve a negativa de acesso: “1.1. Sobre o acesso à informação referente à terceirização de serviços jurídicos, comunicamos que em virtude do disposto no art. 22 da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), e no art. 5º, §1º do Decreto n.º 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação, a informação solicitada é classificada como sigilosa e não pode ser fornecida por afetar a competitividade da CAIXA. 1.2. Esclarecemos que, no caso de contratação dos escritórios terceirizados, a CAIXA se sujeita aos princípios licitatórios aplicáveis à Administração Pública. Assim, o resumo do Edital é publicado em jornal de grande circulação local e no DOU, cópias do mesmo são remetidas para divulgação a todos as Superintendências Regionais, Gerências de Filial e agências da região, e também disponibilizamos os dados no portal da CAIXA na INTERNET - www.caixa.gov.br.

		1.3. Acrescentamos que em que pese estar sujeita aos Princípios da Administração Pública, a CAIXA atua no campo próprio dos particulares, em ambiente de livre competição com outras empresas privadas, destacando-se dois aspectos inerentes à sua condição jurídica: por um lado, é pessoa jurídica de direito privado e por outro, sofre o controle estatal. Essa configuração aplicável à CAIXA veio explícita na regulamentação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), eis que o Decreto nº 7.724/2012, no § 1º do seu art. 5º assim estatui: “§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários”. 1.4. Portanto, ao definir que as empresas públicas, exploradoras de atividade econômica que atuem em regime de concorrência, devem observar as normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) quanto às informações por ela reguladas, o regramento legal em exame não deixou dúvida de que qualquer publicidade fora dos parâmetros instituídos pela CVM será prejudicial à atuação dessas empresas em relação às suas concorrentes. Essa preocupação vem registrada também no § 5º do artigo 7º do Decreto nº 7.724/2012, que ordena a aplicação, pelas empresas públicas que atuem em regime de concorrência, do parâmetro inserto pelo § 1º do art. 5º do mesmo Decreto, acima transcrito, na divulgação de informações em seus sítios na Internet (Portal da Transparência Ativa). 1.5. Em sendo assim, mantemos nossa posição anterior quanto ao sigilo das informações solicitadas, tudo, com base na competição e governança corporativa, bem como ausência de obrigatoriedade de fornecimento destes dados por parte do seu órgão regulador.” A Caixa encerra a resposta informando sobre os canais de atendimento à disposição do cidadão.
Recurso à autoridade máxima	11/03/2014	Diante da manutenção da negativa de entregar as informações solicitadas, o cidadão interpôs recurso de segunda instância (à autoridade máxima): O órgão insiste em omitir informações sobre terceirização de cargos/empregos públicos sob a alegação genérica de "sigilo" das informações, ao mesmo tempo em que alega que as informações "estão disponíveis no site" do órgão. O órgão descumpre frontalmente o disposto no art. 8º, parágrafo primeiro, inciso IV, da Lei 12.527/2012, que assim dispõe: "Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover,

		independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: (...) IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;" O órgão faz alusão a "normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)" e ao sigilo do art. 22 da Lei 12.527/2012, com base "na competição e governança corporativa", mas não indica qual seria a norma ESPECÍFICA que autoriza o órgão a manter em sigilo os contratos de terceirizados de serviços jurídicos. Não há qualquer demonstração concreta em que aspecto a divulgação do número de terceirizados afetaria a "competitividade e governança corporativa", embora o órgão reconheça que está sujeito a controle estatal. Não se admite "sigilo" na contratação de pessoal para o serviço público, que deve observar os princípios do concurso público e/ou da licitação, em ambos casos com ampla publicidade dos atos."
Resposta do recurso à autoridade máxima	17/03/2014	De forma sucinta, a autoridade julgadora ratificou as decisões anteriores: "1.1. As decisões das instâncias anteriores devem ser mantidas, pelas razões já expostas, bem como devido ao fato de as informações necessárias ao atendimento do pleito do cidadão demandarem a realização de trabalho de consolidação de dados e/ou informações. Assim, afastada está a obrigação do fornecimento da informação, também por força do previsto no art. 13, III, do Decreto n.º 7.724/2012. Mantem-se o indeferimento do pedido, ratificando-se as decisões das instâncias anteriores." A Caixa encerra a resposta informando sobre os canais de atendimento à disposição do cidadão.
Recurso à CGU	17/03/2014	No recurso à CGU, o cidadão reitera os argumentos expostos nos recursos anteriores, acrescentando: (...) O órgão também faz referência à recusa de pedidos "que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade" (art. 13, III, Decreto 7.724/12). Não se pode conceber que trabalho "adicional" possa existir no caso, muito menos que a informação "não seja de competência do órgão" se o pedido é uma simples relação dos advogados terceirizados no Rio de Janeiro. Evidente que é de competência do órgão informar o número

		de terceirizados dentro de sua própria estrutura. Do mesmo modo, tal providência não necessita de nenhum trabalho adicional. Não se admite sigilo na contratação de pessoal para o serviço público, que deve observar os princípios do concurso público e/ou da licitação, em ambos casos com ampla publicidade dos atos.”
Solicitação de esclarecimentos adicionais	12/05/2014	A CGU, no uso de suas atribuições, e de modo a obter subsídios à instrução do recurso, solicitou à Caixa esclarecimentos adicionais. Em síntese, argumentou-se que, embora a Caixa tenha se recusado a responder integralmente o pedido, as perguntas de número 1 e 3 feitas pelo cidadão não se enquadram nas hipóteses legais de sigilo e têm sido respondidas pela empresa em pedidos recentes. Quanto às perguntas 2 e 4, não se vislumbrou necessidade de novos esclarecimentos, pois a Caixa tem explicitado reiteradamente sua posição em recursos recentes.
Resposta à solicitação de esclarecimentos adicionais	19/05/2014	De acordo com proposta feita pela CGU na solicitação de esclarecimentos adicionais, a Caixa respondeu as perguntas 1 e 3 (sem, no entanto, encaminhar as respostas ao cidadão): Questão 1) Se existem advogados terceirizados atuando no Pólo Rio de Janeiro em favor da Caixa Econômica Federal. Resposta da Caixa: <i>Não. Existem Escritórios de Advocacia terceirizados.</i> Questão 3) Se houve renovação de contratos de terceirização de serviços jurídicos A PARTIR do mês Abril de 2013, ATÉ A PRESENTE DATA. Resposta da Caixa: <i>Sim. Em janeiro 2014 houve a renovação dos contratos de 8 escritórios de advocacia no estado do Rio de Janeiro.</i>

É o relatório.

Análise

2. Registre-se que o recurso foi apresentado à CGU de forma tempestiva e recebido de acordo com as regras e condições estabelecidas no art. 16 da Lei nº 12.527/2011 e art. 23 do Decreto nº 7.724/2012:

Lei nº 12.527/2011

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à **Controladoria-Geral da União**, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Decreto nº 7.724/2012

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar **recurso no prazo de dez dias**, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

3. Quanto ao aspecto formal do trâmite dos recursos internos (à autoridade superior e à autoridade máxima), a Caixa não informou ao cidadão sobre o procedimento recursal, especialmente quanto à possibilidade e prazo para interposição de recurso e indicação da autoridade para sua apreciação, nos termos do art. 19, II, do Decreto nº 7.724/2012. Além disso, os recursos interpostos no âmbito dos órgãos e entidades devem ser respondidos em primeira instância pela autoridade superior à que tomou a decisão de negar o acesso à informação e, em segunda instância, pela autoridade máxima, nos termos estabelecidos pelos artigos 21, *caput* e parágrafo único, e art. 22, §2º, do Decreto nº 7.724/2012. No entanto, os registros no e-SIC não demonstram que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era hierarquicamente superior à que adotou a decisão, por outra, denotam que a autoridade signatária do recurso de primeira instância – no caso, o Diretor Executivo da Diretoria Jurídica (DIJUR) - também se encarregou de responder ao recurso de segunda instância, contrariando as disposições normativas.

4. Quanto ao pedido e como etapa do processo de interlocução com a CGU, a empresa enviou mensagem ao recorrente, em 13/06/2014, com as seguintes respostas às perguntas efetuadas:

1) Se existem advogados terceirizados atuando no Pólo Rio de Janeiro em favor da Caixa Econômica Federal.

Resposta: ***Não existem advogados credenciados. Existem Escritórios de Advocacia terceirizados/credenciados.***

2) Caso Positivo, qual o número individual de advogados terceirizados atuando no Pólo Rio de Janeiro.

Resposta da Caixa: ***Resposta prejudicada, considerando a resposta ao item 1.***

3) Se houve renovação de contratos de terceirização de serviços jurídicos A PARTIR do mês Abril de 2013, ATÉ A PRESENTE DATA.

Resposta da Caixa: ***Sim. Em janeiro 2014 houve a renovação dos contratos de 8 escritórios de advocacia no estado do Rio de Janeiro.***

4) Se positivo, qual o número individual de advogados que renovou.

Resposta da Caixa: ***Resposta prejudicada, face itens acima.***

5. Verifica-se que a Caixa respondeu todas as questões (nos esclarecimentos adicionais, havia respondido à CGU apenas as questões 1 e 3). No caso das questões 2 e 4, no entanto, considerou as respostas prejudicadas em função do conteúdo das respostas às questões 1 e 3. Diante disso, fica afastada a análise integral do mérito das razões recursais declinadas tanto pelo recorrente quanto pela Caixa para justificar respectivamente o acesso e a negativa de acesso à informação. Deve-se, porém, avaliar se as respostas são coerentes com o que foi perguntado.

6. No que tange às questões 1 e 3, a Caixa respondeu exatamente ao que foi perguntado. Em relação à questão 1, esclareceu que terceiriza os serviços jurídicos para escritórios de advocacia e não para advogados individuais. Na questão 3, informou que em janeiro de 2014 promoveu a renovação de contratos de oito escritórios de advocacia que prestam serviços no estado do Rio de Janeiro.

7. As respostas da Caixa às questões 2 e 4 decorrem do teor e da forma como foram feitas as perguntas 1 e 3. Como a Caixa terceiriza os serviços jurídicos, contratando escritórios e não advogados individuais, não há informação a ser prestada quanto: a) número individual de advogados terceirizados atuando no polo do Rio de Janeiro (questão 2) e b) número individual de advogados que renovaram contratos (questão 4). Em suma, a resposta da Caixa às questões 2 e 4 guarda coerência com o teor das perguntas feitas pelo recorrente nas questões 1 e 3.

8. Mesmo que implicitamente a intenção do recorrente consista em obter informações sobre os advogados individuais que prestam serviços nos escritórios contratados, a Caixa tem postulado, tanto neste quanto em outros pedidos semelhantes, que não dispõe de tais informações e que, para obtê-las, teria que realizar trabalho de busca e consolidação. De fato, pela sistemática de contratação, a empresa não está obrigada a ter à mão os dados sobre a quantidade ou o nome dos advogados individuais aptos a representá-la em juízo, pois os contratos são firmados com os escritórios de advocacia, os quais possuem liberdade e autonomia de gestão para definir o seu quadro de pessoal. Interessa à Caixa que o serviço seja bem prestado e não a quantidade exata de advogados envolvidos em cada demanda, processo

ou ato judicial. Até porque isso pode englobar um sem-número de advogados contratados, associados e estagiários, atuando em condições dinâmicas e mutáveis. Uma vez firmado o contrato, compete à Caixa fiscalizar, monitorar e acompanhar a sua execução e não transladar o encargo de representá-la a cada advogado individualmente. Como corolário desse raciocínio, como não se trata de informação que a Caixa tenha, ou deveria ter, ela está desobrigada de levantá-la, produzi-la ou consolidá-la, ainda que possa fazê-lo por liberalidade. Esta interpretação alinha-se com a previsão legal estabelecida no art. 7º, II, da Lei nº 12.527/2011 e art. 13, III do Decreto nº 7.724/2012, transcritos a seguir:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

(...)

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

9. Deve-se, no entanto, a título de registro, ressaltar um dos argumentos utilizados pela Caixa para rejeitar o pedido de acesso à informação feito pelo cidadão. Ao defender que algumas informações não devem ser divulgadas porque não são exigidas pela CVM – em referência ao art.5º, §1º, do Decreto nº 7.724/2012 -, deve-se contrapor este argumento com a observação de que este dispositivo legal mira a transparência ativa e não a transparência passiva. A CVM obriga-se a regulamentar aquilo que deve ser divulgado de maneira ativa pelas instituições financeiras sujeitas à sua atividade de controle e não a esgotar todas as hipóteses de fornecimento de informação em sede de transparência passiva, quando o cidadão pergunta alguma coisa a instituições públicas no âmbito da Lei de Acesso a Informação. Dito de outro modo, o fato de existirem normas reguladoras das informações que devem ser divulgadas ativa e obrigatoriamente pelas instituições financeiras públicas (por exemplo, por meio da internet) não esgota as hipóteses de informações que podem ser solicitadas

(transparência passiva) e, caso se enquadrem nas disposições legais, devem ser entregues ao cidadão.

10. Em resumo, como a Caixa respondeu às perguntas feitas pelo recorrente, deve-se declarar a perda de objeto deste recurso.

Conclusão

11. De todo o exposto, opina-se pela **perda de objeto** deste recurso, pois a Caixa respondeu as perguntas formuladas pelo cidadão.

12. Em relação aos procedimentos formais adotados pela Caixa no tratamento dos pedidos de acesso a informação, recomenda-se que a empresa reveja suas normas, rotinas e fluxos internos de trabalho como o fim de:

- a) garantir que, no julgamento dos recursos, o cidadão seja informado sobre a possibilidade e prazo para interposição de recursos, nos termos do art. 19, II, e art. 23, *caput*, do Decreto nº 7.724/2012;
- b) assegurar que as autoridades responsáveis por proferir as decisões recursais de primeira e segunda instância possuam a competência legal estabelecida pelo art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, isto é, que as respostas aos recursos de primeira instância sejam proferidas por autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão e que os recursos de segunda instância sejam decididos pela autoridade máxima da empresa.

MÁRCIO ALMEIDA DO AMARAL

Analista de Finanças e Controle

D E C I S Ã O

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pela **perda de objeto** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 99902.000258/2014-13, direcionado à Caixa Econômica Federal.

Gilberto Waller Júnior

Ouvidor-Geral da União Substituto



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 2458 de 20/06/2014

Referência: PROCESSO nº 99902.000258/2014-13

Assunto: Instrução de recurso da LAI

Signatário(s):

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 20/06/2014

Relação de Despachos:

aprovo.

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 20/06/2014
