



Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

PARECER

Referência:	99902.001753/2013-69
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
Restrição de acesso:	Sem restrição.
Ementa:	Contrato – concurso público – terceirização – informações incompletas – dispositivo expresso da LAI - informação em transparência ativa – necessidade de trabalhos adicionais – risco à competitividade – governança – conhecido e parcialmente provido.
Órgão ou entidade recorrido (a):	Caixa Econômica Federal.
Recorrente:	L.V.C.

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	04/10/2013	“1- Quantos empregados advogados a Caixa tem em seu quadro jurídico? 2- Quantos desses advogados estão lotados no Polo de Minas Gerais? 3- Existem vagas em aberto para o cargo de advogado no Polo de Minas Gerais? Caso exista, quantas? Existe previsão de novas contratações de advogados? 4- Quantos advogados já foram efetivamente contratados para o Polo de Minas Gerais, através do Concurso de 2012? 5- Atualmente, com quantos escritórios de advocacia a CEF possui contrato de terceirização no Polo de Minas Gerais? Quantos advogados possuem esses escritórios terceirizados? 6- Quando começaram as terceirizações de advogados no Polo de Minas Gerais? 7- Solicito a relação de escritórios de advocacia terceirizados contratado pela CEF no Polo de Minas Gerais, desde 2009 até a presente data, com as seguintes informações: a) número de advogados habilitados para atuar em favor da

		CEF, b) número interno do contrato, c) data do início da vigência do contrato, d) data de encerramento e e) se houve ou não renovação dos contratos.”
Resposta inicial	23/10/2013	<p>“Prezada Cidadã,</p> <p>1. Em atenção a sua solicitação registrada através do E-SIC, site CGU, sobre o quadro de empregados da CAIXA e o credenciamento de escritórios de advocacia no estado de Minas Gerais, tecemos as considerações a seguir.</p> <p>1.1. Quanto ao número de advogados atuantes na CAIXA no estado de Minas Gerais, bem como a quantidade de advogados contratados por meio do concurso realizado em 2012, informamos que são 81 advogados concursados e que a CAIXA disponibiliza no endereço www.caixa.gov.br a lista com o número de admissões.</p> <p>1.2. Ressaltamos que para manter o quadro de profissionais atualizado e compatível com as necessidades da empresa, a gestão permanentemente leva em consideração os processos em cada unidade regional.</p> <p>1.3. Sendo assim os postos de trabalho dos empregados são repostos, salvo quando a gestão entender que a necessidade do serviço indique a supressão ou aumento.</p> <p>1.3.1. Assim, informamos que atualmente não há vagas tanto em âmbito nacional quanto no estado de Minas Gerais.</p> <p>1.4. Sobre o credenciamento dos escritórios de advocacia, informamos que a CAIXA publica resumo do Edital em jornal de grande circulação local e no Diário Oficial da União, cópias do mesmo são remetidas para divulgação a todas as Superintendências Regionais, Gerências de Filial e agências da região, e também disponibilizamos os dados no sítio da CAIXA no endereço - www.caixa.gov.br.</p> <p>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 ou pelo link: www1.caixa.gov.br/ouvidoria/index.asp.</p> <p>3. A CAIXA coloca-se à disposição através de seus canais de atendimento.”</p>
Recurso à autoridade superior	24/10/2013	<p>“A resposta apresentada pela CEF não atendeu a quesitação proposta.</p> <p>As perguntas foram bastante objetivas e a CEF não atendeu a praticamente nenhum dos questionamentos feitos.</p> <p>O responsável pela resposta foi lacônico e evasivo em suas respostas, mostrando um verdadeiro descaso ao cidadão, em afronta ao art. 5º da Lei nº 12.527/11, que dispõe ser dever do Estado garantir o acesso à informação de forma transparente e clara.</p> <p>Nos termos do art. 7º, II, da Lei nº 12.527/11, o cidadão tem</p>

		<p>o direito de obter informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos.</p> <p>Conforme se observa das informações feitas, deveria a Caixa ter respondido às quesitações feitas e não indicado de forma genérica o local de acesso a elas.</p> <p>Ademais, no que tange ao número de advogados terceirizados, a pergunta foi bem clara no sentido de que o solicitante pretende saber o número de advogados não empregados da CEF que possuem procuração para agir em nome dela em Minas Gerais. O fato de a contratação se dar com uma sociedade de advogados não afasta o dever da CEF saber quem está atuando em seu nome, até porque é a própria CEF que fornece a procuração/substabelecimento para os advogados integrantes dos escritórios terceirizados. O mandato, quando conferido a uma sociedade advocatícia, deve conter a qualificação dos advogados que a integram. O que se pretende é a resposta simples e objetiva aos quesitos apontados, informações essas que a CEF tem o dever de fornecer ao invés de informar que o cidadão pode procurar por meio de diários oficiais ou sites genéricos, sem, sequer oferecer o link direto para a informação que se pretende.</p> <p>Pelo exposto, vale-se o requerente do presente recurso para obter as respostas pleiteadas de forma completa e objetiva, na forma como solicitado, tal como a CEF já fez em outras quesitações apresentadas por outros cidadãos.”</p>
Resposta do recurso à autoridade superior	29/10/2013	<p>“Prezada Sra. Larissa Venâncio Calil,</p> <p>1. Em atenção ao recurso interposto, registrado através do E-SIC, ratificamos o nosso posicionamento anterior, vez que entendemos que todas as informações foram prestadas em razão de já estarem publicadas, em cumprimento à Lei nº 12.527/2011. Como é de vosso conhecimento, o Decreto 7.724/12 que regulamenta a referida Lei de Acesso à Informação e dispõe em seu 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 (...). Dessa forma, entendemos que os pedidos exigem trabalho adicional de consolidação de dados e informações, visto já estarem divulgadas para acesso ao público, conforme já previsto. Por fim, agradecemos o contato e reiteramos que a CAIXA, no endereço www.caixa.gov.br, disponibiliza as informações corporativas em atendimento à Lei 12.527/2011.”</p> <p>Ao final da resposta, a autoridade superior enumera novamente os canais de atendimento à disposição da cidadã.</p>
Recurso à autoridade máxima	07/11/2013	<p>“O link genérico apresentado pela CEF (www.caixa.gov.br) não apresenta as respostas pleiteadas. Ainda que o cidadão navegue por todo o conteúdo constante no sítio indicado,</p>

	<p>não existem informações acerca dos contratos de terceirização de serviços jurídicos promovidos pela CEF do ano de 2009 até a presente data, no estado de Minas Gerais. O número de advogados terceirizados habilitados para atuar em favor da CEF não consta em lugar nenhum do sítio eletrônico da CEF. Ainda que seja possível achar em consulta aos diários oficiais a informação acerca do número de escritórios terceirizados com contrato vigente, não é possível identificar quantos advogados não empregados possuem procuração para atuar em nome da CEF. A resposta dada antes do recurso à primeira instância não apresentou qualquer escusa ao não atendimento da solicitação prestada, apresentando-se meramente lacônica. A escusa apresentada não se coaduna com a hipótese do art.13, III, do Decreto 7.724/12, haja vista que as informações pretendidas não exigem trabalhos adicionais de análise, interpretação ou compilação, pois se tratam de dados facilmente identificáveis pelo setor jurídico da CEF, que distribui diversas procurações para os escritórios terceirizados contratados, constando, em cada procuração, o nome de todos os advogados com poderes representativos da CEF. Salienta-se que a CEF já respondeu perguntas parecidas como estas, formuladas por outros usuários, no que diz respeito à terceirização de serviços jurídicos em outros Estados Federados, tal como no pedido de informação nº 99902.000960/2012-15, formulado por Daniel Loures Sá, bem como no pedido de informação nº 99902.000059/2013-24, formulado por Carlos Arthur Ost Alencer. Em ambos os pedidos foi detalhado o número de advogados terceirizados, no âmbito do DF e de MG, sem qualquer ressalva ao sigilo dessa informação. A negativa em segunda instância por sigilo da informação não guarda sintonia com os requisitos dos arts. 16 Lei 12.527/11, pois não informa a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação. Ela também não observa os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos na aludida Lei. É notório que a negativa da CEF em responder às perguntas formuladas se trata de meio ardil para escapar de eventual ação judicial movida por candidatos aprovados no concurso de provas e títulos para o cargo de Advogado Júnior no ano de 2012, preteridos pela terceirização de serviços jurídicos, não tendo tal recusa qualquer amparo legal. Vale dizer que o quantitativo de advogados que atuam de forma terceirizada em favor da CEF não se trata de informação que coloque em risco o regime concorrencial da CEF, pois em nada interfere em sua estratégia de atuação. Destaco, que as procurações/substabelecimentos fornecidos pela CEF são utilizados em processos judiciais públicos, o que inibe qualquer alegação de que a informação não pode ser posta</p>
--	--

		<p>ao público. Por todo o exposto, requer seja o presente recurso provido, para que a CEF seja compelida a responder aos questionamentos inicialmente formulados, especialmente no tocante ao número de advogados terceirizados (aqueles não empregados da CEF que possuem procuração da empresa pública para atuar em seu nome) no Estado de Minas Gerais, informação esta não existente em seu sítio eletrônico ou qualquer diário oficial. Invoca-se, novamente, a observância dos arts. 5º, 7º, II, 32, I, e 33 da Lei nº 12.527/11.”</p>
<p>Resposta do recurso à autoridade máxima</p>	<p>12/11/2013</p>	<p>“Prezada Senhora Larissa Venâncio Calil,</p> <p>1. Em atenção a sua solicitação registrada através do E-SIC, informamos que, reavaliados todos os pontos da solicitação especialmente os veiculados no recurso dirigido a esta Autoridade Máxima, prevaleceu o entendimento no sentido de que os pedidos de informação contidos nos questionamentos já foram plenamente respondidos com a indicação dos endereços eletrônicos e documentos públicos onde essas informações já foram publicadas.</p> <p>1.1 Quanto ao número de advogados das sociedades credenciadas que possuam procuração para atuar em nome da CAIXA, esclarecemos que se trata de informação sigilosa, uma vez que a sua divulgação pode afetar a competitividade da CAIXA.</p> <p>2. Ressaltamos, nesse sentido, que os profissionais da área jurídica desta empresa pública, mais do que advogados, atuam como gestores de assuntos jurídicos da empresa, conjugando duas grandes vantagens: o conhecimento técnico e do negócio.</p> <p>3. Um dos fatores relacionados à terceirização de serviços advocatícios é a questão do custo como valor estratégico. A CAIXA, enquanto empresa pública que atua em regime de concorrência e sujeita ao disposto no art. 173 da Constituição Federal, eventualmente necessita da terceirização, por exemplo, para a prática de atos para os quais não seja financeiramente interessante (dada a pequena quantidade ou a diminuta frequência) manter uma estrutura mais completa (imóvel, luz, água, condomínio, telefone, internet, advogado, apoio administrativo, etc.) em atendimento ao Princípio da Economicidade.</p> <p>4. Sob o ponto de vista da competitividade e governança corporativa, a CAIXA não deve ser obrigada a revelar dado enquanto componente do seu custo de produção e como parte integrante de sua estratégia de atuação para defesa em juízo, uma vez que estas informações não são exigidas pela CVM.</p> <p>5. Assim, com fundamento no disposto no art. 22 da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), e no parágrafo 1º do artigo 5º do Decreto n.º 7.724/2012, que regulamentou a Lei n.º 12.527/2011, o Vice-Presidente, na qualidade de</p>

		<p>Autoridade Máxima da CAIXA, resolve indeferir o pedido de acesso de informação relacionado aos serviços terceirizados da Diretoria Jurídica.”</p> <p>Ao final da resposta, a autoridade superior enumera novamente os canais de atendimento à disposição da cidadã.</p>
Recurso à CGU	12/11/2013	No recurso interposto perante CGU, a cidadã reitera e reforça os argumentos elaborados e detalhados nos recursos anteriores.
Solicitação de esclarecimentos adicionais	17/03/2014 e 28/03/2014	<p>“1) Embora a Caixa informe que certas informações (sobre credenciamento/contratação de escritórios de advocacia) podem ser encontradas no sítio eletrônico, a indicação do link geral da instituição (www.caixa.gov.br) não permite o fácil acesso das informações. A falta de indicação precisa e direta de onde a informação pode ser encontrada e/ou acessada (sem referir-se somente a um link genérico) dificulta o atendimento do art. 7º, I, da Lei nº 12.527/2011;</p> <p>2) A Caixa se recusa a informar o número de advogados terceirizados sob o argumento de que se trata de informação sigilosa e que sua divulgação poderia afetar a competitividade da Caixa, já que esta disputa mercado com outros bancos. No entanto, este tipo de informação (com praticamente os mesmos pedidos) já foi fornecido pela Caixa em pedido anterior (Protocolo nº 99902.000573/2013-60) feito pelo Sr. Daniel Loures Sá. Neste pedido, a Caixa encaminhou arquivo ao cidadão com a relação dos escritórios contratados no polo de Minas Gerais, CNPJ, período de vigência contratual, mês de vencimento do contrato e nome dos advogados habilitados em cada escritório. Pergunta-se: como esta informação já foi fornecida anteriormente, não seria possível prestar as informações solicitadas pela Sra. Larissa Venâncio Calil e assim encerrarmos a presente instrução processual com declaração de perda de objeto?”</p> <p>Em momento posterior, solicitou-se à Caixa esclarecimento quanto às perguntas feitas pela cidadã quanto: a) número de empregados advogados que a Caixa tem em seu quadro jurídico; e b) quantos desses advogados estão lotados no polo de Minas Gerais.</p>
Resposta à solicitação de esclarecimentos adicionais	25/03/2014 e 01/04/2014	<p>“...Essa CGU solicita maiores esclarecimentos indagando as razões da caixa para o não fornecimento de documentos e informações solicitados por cidadão, formulado nos termos da Lei de Acesso à Informação.</p> <p>2. A propósito da solicitação, temos a esclarecer inicialmente que os dados passíveis de fornecimento já se encontram consolidados e de fácil acesso no nosso sítio de internet, podendo ser localizados no endereço www.caixa.gov.br, link “Compras Caixa”, “contratos assinados”, bastando utilizar a ferramenta de localização (atalho Ctrl+f) e digitar a expressão “advogado” para</p>

		<p>localizar todos os contratos relativos a escritórios advocatícios.</p> <p>2.1. Não obstante e tendo em vista a alegada dificuldade apresentada pela requerente, encaminhamos em anexo a relação dos escritórios de advocacia com contratos vigentes e os dados respectivos a essa CGU.</p> <p>2.2. Alias, convém registrar que a disponibilização dos dados solicitados pelo cliente no sítio de internet tem por objetivo atender a princípios que norteiam a administração pública: o da eficiência; o da publicidade; e o da economicidade.</p> <p>3. Ressaltamos, outrossim, que as informações requeridas em relação ao número de advogados habilitados em cada escritório credenciado demandam esforço para sua produção (a gestão do quantitativo de advogados empregados pelos escritórios compete exclusivamente aos contratados, sendo que a CAIXA não dispõe desses dados), razão pela qual a negativa desta empresa encontra amparo no art. 13, III, do Decreto nº 7.724/12.</p> <p>4. Por fim, com relação ao fato de a CAIXA já ter fornecido informações e documentos preteritamente, necessário registrar que a Diretoria Jurídica da CAIXA, revendo sua posição e avaliando o teor dos documentos disponibilizados, entendeu que tal fornecimento implica risco à atividade concorrencial da CAIXA, por consubstanciarem informações estratégicas sobre a sua atividade.</p> <p>4.1. A esse respeito, salientamos que conquanto as informações mínimas já se encontrem divulgadas por força inclusive da Lei nº 8.666/63, dados mais detalhados ou a sua divulgação consolidada, além de demandar um trabalho despropositado para o desenvolvimento das atividades desta empresa pública, pode eventualmente ser utilizado por outras instituições para identificar com maior facilidade as regiões onde há maior fragilidade nas operações desenvolvidas pela CAIXA (a quantidade e objeto dos credenciamentos é proporcional aos questionamentos judiciais), bem como pode ser utilizado nas estratégias processuais dos ex adversos da CAIXA, já que possibilita identificar as regiões mais desguarnecidas de um acompanhamento processual mais próximo (maior ou menor terceirização e respectivo quantitativo de advogados terceirizados), situações que elencamos apenas a título exemplificativo.</p>
--	--	---

		<p>4.2. Ressalta-se, ademais, que a CAIXA atua em regime de concorrência com outras instituições financeiras que não são obrigadas à divulgação senão das informações especificamente exigidas pelos seus órgãos reguladores e CVM, colocando assim a exigência genérica em face da CAIXA, por si só e sem maiores tergiversações, em uma posição de desigualdade e possível fragilidade em relação aos seus concorrentes, o que se espera não seja corroborado por essa Corregedoria.”</p> <p>Em relação ao pedido de esclarecimentos sobre número de advogados concursados, a Caixa respondeu:</p> <p>a) Advogados atualmente contratados: 1.013.</p> <p>b) Contratados em MG em razão do concurso de 2012:7, sendo que 1 deles é portador de necessidades especiais.</p>
--	--	---

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 12.527/2012

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 7724/2012

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. Embora na resposta ao pedido inicial a Caixa tenha assumido a premissa de que forneceu a informação (ou indicou onde a informação poderia ser obtida), a partir do recurso de 1ª instância a empresa se posicionou de modo explícito contra o fornecimento de parte da informação requerida. Ainda assim a Caixa não informou à cidadã 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 7.724/2011.

4. De pronto, deve-se registrar que a cidadã formulou 7 (sete) perguntas, com precisão e objetividade, como se fossem quesitos, porém a Caixa respondeu-as, em regra, de forma evasiva e pouco clara. A empresa não respondeu questão por questão, uma a uma (Ex.: Pergunta 1 – Resposta...; Pergunta 2 – Resposta...), dificultando o entendimento. Em alguns casos, indicou apenas o *link* à página geral da empresa – www.caixa.gov.br -, como nas questões que tratam do número de admissões do último concurso (questão 4) e dados sobre o credenciamento de escritórios de advocacia (questão 6). Em outros, a resposta dada pela empresa foi incompleta (questões 1 e 2).

5. Nas questões 1, 2 e 4, a cidadã perguntou: 1) Quantos empregados advogados a Caixa tem em seu quadro jurídico? 2) Quantos desses advogados estão lotados no Polo de Minas Gerais? 4) Quantos advogados já foram efetivamente contratados para o Polo de Minas Gerais, através do Concurso de 2012? A empresa respondeu: “1.1. Quanto ao número de advogados atuantes na CAIXA no estado de Minas Gerais, bem como a quantidade de advogados contratados por meio do concurso realizado em 2012, informamos que são 81 advogados concursados e que a CAIXA disponibiliza no endereço www.caixa.gov.br a lista com o número de admissões.” Verifica-se que a resposta é incompleta, pois apenas a pergunta 2 foi respondida, enquanto, no caso da pergunta 4, remeteu-se o acesso à informação ao endereço eletrônico geral da Caixa, sem detalhamento de como chegar efetivamente à informação desejada. Sem orientação sobre como passar da página principal na internet para o endereço eletrônico específico, torna-se difícil não somente obter a informação como certificar-se que ela existe e está disponível.

6. A falta de clareza e objetividade na resposta ao pedido suscitou a interposição de recurso à autoridade superior, que, por sua vez, emanou decisão em que ratifica o posicionamento anterior, afirmando que: 1) o pedido havia sido atendido, pois as informações prestadas já são publicadas e 2) os pedidos exigem trabalho adicional de consolidação de dados e informações, pois já são divulgados para acesso ao público. A decisão da autoridade também carece de precisão e clareza, pois, de um lado, não especifica quais informações já foram prestadas e, de outro, não explica quais informações exigiriam trabalhos adicionais de

consolidação nem tampouco esboça que tipo de esforço extraordinário seria necessário para extrair do banco de dados existente (pois a Caixa afirma que as informações são publicadas) as informações solicitadas. Além disso, como já demonstrado, a mera indicação de endereço eletrônico genérico não atende aos requisitos legais de franqueamento do acesso à informação, na medida em que 1) não deixa claro se a informação realmente existe e está disponível e 2) cria obstáculo e dificuldade injustificáveis ao cidadão para o exercício do direito fundamental de acesso à informação pública.

7. Ocorre que a falta de indicação precisa e direta de onde a informação pode ser encontrada e/ou acessada (que não se restrinja ao fornecimento de endereço eletrônico ou *link* genérico) dificulta o atendimento das disposições do art. 7º, I, da Lei nº 12.527/2011, que prescreve:

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

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada.

8. Depreende-se do texto legal que, ao mesmo tempo em que faculta aos órgãos e entidades a possibilidade de orientar o cidadão a localizar e obter a informação desejada, em vez de prestá-la diretamente, a Lei de Acesso a Informação cria para a administração pública a obrigação correspondente de indicar o local em que a informação pode ser acessada. Este local (uma página de internet, por exemplo) não pode ser impreciso e/ou genérico, que dificulte o acesso, crie empecilhos ou exija do cidadão conhecimento prévio dos passos necessários e do caminho a ser trilhado para a obtenção da informação, do contrário, cerceado estaria o direito garantido e explicitado no art. 7º, I, da Lei.

9. Na resposta ao pedido de esclarecimentos adicionais, a Caixa indicou, de modo mais detalhado, os passos (caminho virtual) para que a cidadã obtenha informações sobre os escritórios contratados (credenciados) para atuar no polo de Minas Gerais. Adicionalmente, encaminhou arquivo anexo em que consolida as informações recolhidas do seu próprio sítio eletrônico, fazendo a ressalva, porém, de que a disponibilização em transparência ativa busca atender a princípios da administração pública, tais como o da publicidade, eficiência e

economicidade. Este raciocínio, na verdade, procura justificar a decisão tomada pela Caixa de indicar à cidadã a página geral da instituição para a obtenção de algumas das informações solicitadas, em vez de fornecê-las diretamente – afinal, se as informações estão em transparência ativa, não há razão para utilizar o canal da transparência passiva, que é mais oneroso. A argumentação da Caixa é perfeitamente defensável e alinhada com o atendimento tanto dos interesses da sociedade (de poder exercer plenamente o direito de acesso à informação) quanto da administração pública (de buscar e garantir a eficiência de suas atividades), exceto que, para sua aceitação, a empresa deve se colocar na posição do solicitante e indicar, com grau de detalhamento suficiente, os passos necessários à obtenção da informação.

10. Como parte do processo de interlocução com a CGU, a Caixa enviou mensagem à recorrente, em 25/04/2014, complementando as respostas dadas no pedido inicial (questões 2 e 3 já haviam sido respondidas). Desta feita, a empresa respondeu integralmente as questões 1, 4 e 6. Em relação às questões 5 e 7, que são interligadas, a Caixa respondeu-as parcialmente: quanto à parte que trata dos escritórios de advocacia contratados para atuar no polo de Minas Gerais, a Caixa enviou arquivo eletrônico à recorrente com dados dos contratos firmados, além de indicar o caminho virtual no sítio eletrônico da empresa onde tais informações podem ser acessadas. De todo o pedido, ficou pendente apenas a resposta referente ao número de advogados dos escritórios contratados para atuar na defesa da Caixa em Minas Gerais, que terá o seu mérito discutido a seguir.

11. Durante todo o trâmite do pedido, a Caixa tem sustentado sua posição quanto à recusa ou impossibilidade de fornecer dados sobre o número de advogados habilitados para atuar em seu favor no polo de Minas Gerais. Na decisão do recurso à autoridade máxima, a empresa alegou que a divulgação deste tipo de informação poderia comprometer a competitividade do banco, na medida em que o custo da terceirização dos serviços advocatícios possui valor estratégico, além de não ser exigida pela Comissão de Valores Imobiliários – CVM – assim, a negativa de fornecimento da informação estaria resguardada legalmente pelo que dispõe o art. 22 da Lei n.º 12.527/2011 e parágrafo 1º do artigo 5º do Decreto n.º 7.724/2012. Já na resposta aos esclarecimentos adicionais, a Caixa detalhou ainda mais os argumentos na defesa do sigilo, ou do não fornecimento, desta informação específica, a saber: 1) a Caixa não dispõe desta informação, pois a gestão da quantidade de advogados compete exclusivamente aos escritórios contratados. Para obtê-la, haveria necessidade de esforço para sua produção, o que

resulta na falta de obrigatoriedade do atendimento, como dispõe o art. 13, III, do Decreto nº 7.724/2012; 2) embora a empresa tenha fornecido esse tipo de informação no passado, a Diretoria Jurídica teria revisto sua posição, ao entender que a divulgação de informações ora consideradas estratégicas poderia colocar em risco a atividade concorrencial da Caixa; 3) ainda que informações contratuais mínimas devam ser publicizadas por força legal, o fornecimento de dados mais detalhados ou consolidados, além de exigir trabalho desproporcional para sua produção, poderia indicar aos competidores as regiões onde a Caixa apresenta maior fragilidade nas operações, na medida em que a quantidade de credenciamentos é proporcional aos questionamentos judiciais. Ademais, o grau de terceirização (que envolve o quantitativo de advogados contratados) poderia ser utilizado pela parte contrária em processos judiciais envolvendo a Caixa para definir suas estratégias processuais; e 4) por atuar em regime de concorrência, a Caixa não deve ser colocada em posição de desigualdade e fragilidade em relação a outras instituições financeiras, que estão obrigadas a divulgar apenas as informações expressamente exigidas pelos órgãos reguladores e CVM. Finalmente, na resposta complementar enviada à recorrente em 25/04/2014, a Caixa reiterou que “... não dispõe de tal informação e que não exige ou controla o quadro de advogados das sociedades contratadas.”

12. De parte da cidadã, nos seus recursos ela desafia os seguintes argumentos em prol do atendimento do pedido, com especial ênfase no que tange à informação sobre o número de advogados terceirizados: 1) a Caixa deveria ter respondido às questões, de forma objetiva, e não indicar genericamente o local de acesso às informações; 2) a contratação de sociedade de advogados por parte da Caixa não lhe exime do dever de saber quem está atuando em seu nome, até porque é a própria empresa que fornece a procuração/substabelecimento para os advogados dos escritórios contratados; 3) anteriormente a Caixa já respondeu outros cidadãos sobre questões semelhantes; 4) as informações pretendidas não demandam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou compilação, pois estão em poder do setor jurídico da Caixa (que distribui as procurações para os escritórios contratados e, portanto, tem o nome dos advogados que representam a empresa); 5) o sigilo defendido pela Caixa (no caso das informações sobre advogados terceirizados) não atende aos requisitos estabelecidos no art. 16 da Lei nº 12.527/2011, pois não informa a autoridade classificadora ou hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação da informação; 6) a Caixa não observa os procedimentos de classificação de informação sigilosa previstos na Lei e que sua recusa em fornecer a informação tem por objetivo evitar ações judiciais propostas

por candidatos aprovados no concurso para Advogado Júnior no ano de 2012, que não têm sido nomeados em razão da terceirização ilegal dos serviços jurídicos; e 7) o fornecimento da quantidade de advogados aptos a atuar em favor da Caixa não afeta o regime concorrencial em que a empresa atua, pois esta informação pode ser acessada nos processos judiciais, que são públicos, afastando a alegação de que não possa ser divulgada. Ao fim, a cidadã invoca a observância da Lei nº 12.527/2011, especificamente quanto aos art. 5º e 7º, II (que tratam do direito de acesso a informação em si) e art. 32, I, e 33 da (que tratam das responsabilidades e sanções em caso de descumprimento da Lei).

13. Quanto aos argumentos utilizados pelas partes, faz sentido a alegação da Caixa de que não dispõe da informação sobre a quantidade de advogados aptos a representá-la em juízo (ou o número de advogados de cada escritório contratado), 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. A alegação da cidadã de que a Caixa deveria saber quem atua em seu nome, pois ela fornece a procuração para os advogados contratados, não condiz com a realidade e o dia-a-dia da prestação de serviços jurídicos. 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. Isso seria incompatível com a agilidade exigida nos processos judiciais, muitas vezes premidos por exíguos prazos processuais. Difícil imaginar que, a cada mudança na equipe nos escritórios contratados, a Caixa tivesse que fornecer procuração para os novos advogados, enquanto correm os prazos processuais. O substabelecimento é realizado, portanto, no âmbito dos escritórios contratados a partir do mandato original recebido e segundo os termos definidos nos contratos celebrados entre as partes (Caixa e escritórios). 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.

14. Em outra direção argumentativa, ao suscitar os procedimentos de classificação e desclassificação da informação, a cidadã afirma que a Caixa descumpre a Lei, especialmente porque não indica a autoridade classificadora ou hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de desclassificação da informação. Ora, as hipóteses de sigilo não se resumem àquelas que demandam classificação, previstas no art. 23 da Lei nº 12.527/2011. O próprio art. 22 é claro neste sentido:

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Como consequência, para os casos ou situações que possam ser subsumidos às disposições do art. 22, não há necessidade de classificação prévia da informação, pois não há determinação ou obrigação legal.

15. Por fim, a cidadã disputa com a Caixa o alcance e sentido da norma que prevê que determinadas informações não serão divulgadas quando puderem afetar o regime concorrencial ou a governança corporativa. Enquanto a empresa aduz este elemento como mais um argumento a sustentar sua posição de não entregar a informação referente ao número de advogados contratados, trazendo à colação, nos recursos e nos esclarecimentos adicionais, detalhes e nuances do seu entendimento, a cidadã resume suas alegações ao fato de que as informações solicitadas já estão contidas nos processos judiciais e, por isso, não trazem prejuízo à atuação da Caixa. Como não há regras taxativas ou exaustivas de situações específicas que podem causar prejuízo às empresas públicas que atuam em regime

concorrencial com empresas privadas (até porque não seria factível se pensar em todas as hipóteses possíveis), deve-se interpretar a situação concreta a partir de juízo de verossimilhança. Como não se pode chegar à certeza plena do fato em disputa – se a divulgação do número de advogados pode ou não causar prejuízos à Caixa – deve-se avaliar a possibilidade ou probabilidade de que isso ocorra. Os argumentos trazidos pela empresa – a divulgação permite fazer inferência quanto à fragilidade da sua atuação judicial, pode fornecer subsídios à parte adversa para definição de sua estratégia processual e criar condições desiguais frente aos competidores – não somente é plausível como dificulta o confronto com alternativa contrafactual. Em outras palavras, a não ser que se permita o risco, não há como dizer de antemão se a divulgação trará ou não prejuízos efetivos. Mas é possível, com base em juízo de verossimilhança concluir que o risco existe e, a bem do interesse público, evitá-lo. A defesa da divulgação, sob o argumento de que a informação pretendida já se encontra publicizada nos processos judiciais, não leva em conta o fato de que uma coisa é a informação esparsa, pulverizada em inúmeros processos, a impingir ônus significativo na sua obtenção (aos concorrentes, por exemplo); outra coisa é a informação consolidada, organizada, entregue de forma graciosa, sem ônus, portanto, capaz de produzir efeitos mais rápidos e abrangentes (como um possível prejuízo à atuação do ente estatal). São, pois, situações distintas, que devem ter tratamento distinto. Deve-se, em suma, aceitar a formulação da Caixa e admitir a hipótese de que a divulgação, consolidada, de informações sobre o número de advogados contratados tem o potencial de causar-lhe danos concorrenciais – e consequentemente rejeitar a pretensão da cidadã quanto a este pedido específico.

16. Deve-se, no entanto, a título de registro, ressaltar um dos argumentos utilizados pela Caixa para rejeitar o pedido da cidadã em relação ao quesito ora discutido. 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.

17. Em resumo, a Caixa respondeu integralmente a parte incontroversa do pedido, levando à perda do objeto para as questões 1, 2, 3, 4, 5 (parcialmente), 6 e 7 (parcialmente). Quanto à parte controversa (segmento das questões 5 e 7) - e que diz respeito ao número a) de advogados integrantes dos escritórios contratados pela empresa para prestar serviços jurídicos em Minas Gerais e b) habilitados para atuar em favor da Caixa no referido estado -, a Caixa não está obrigada legalmente a prestar essas informações pelas seguintes razões:

1) não possui as informações (para ser entregue, qualquer informação tem que existir e estar disponível, segundo estabelecido no art. 7º, II, da Lei nº 12.527/2011);

2) sua produção exigiria trabalhos adicionais de levantamento e consolidação, a teor do disposto no art. 13, III, do Decreto nº 7.724/2012; e

3) mesmo se possuísse as informações, sua disponibilização poderia afetar ou colocar em risco a competitividade e/ou governança corporativa da empresa, nos limites interpretativos providos pelo art. 22 da Lei nº 12.527/2011 e art. 5º, §1º, do Decreto nº 7.724/2012.

Conclusão

18. De todo o exposto, opina-se pela perda de objeto para as questões respondidas pela Caixa e desprovimento do recurso quanto à pergunta sobre o número de advogados dos escritórios contratados para prestar serviços jurídicos à empresa no estado de Minas Gerais, visto que: 1) esta informação não existe e, portanto, não está disponível; 2) sua produção exigiria trabalhos adicionais de levantamento e consolidação e 3) se existente, sua disponibilização poderia afetar ou colocar em risco a competitividade e/ou governança corporativa da Caixa.

19. Embora na resposta ao pedido inicial a Caixa tenha assumido a premissa de que forneceu a informação (ou indicou onde a informação poderia ser obtida), a partir do recurso de 1ª instância a empresa se posicionou de modo explícito contra o fornecimento de parte da informação requerida. Ainda assim a Caixa não informou à cidadã 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 7.724/2011.

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 e desprovemento parcial** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 99902.001753/2013-69, 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 1515 de 30/04/2014

Referência: PROCESSO nº 99902.001753/2013-69

Assunto: Instrução recursos LAI - CEF

Signatário(s):

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 30/04/2014

Relação de Despachos:

aprovo.

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 30/04/2014
