



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER Nº 101/2023/CGRAI/OGU/CGU

Número do processo:	60143.009004/2022-74
Órgão:	Comando do Exército - CEX
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	27/12/2022
Restrição de acesso no recurso à CGU (Fala.BR):	Não
Requerente	Identificado
Opinião técnica:	Opina-se pelo conhecimento do recurso e no mérito pelo seu: a) provimento , nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei nº 12.527/2011, quanto à disponibilização do item "b" do pedido correspondente à cópia digitalizada dos documentos enviados para possíveis licitantes orçarem na fase de pesquisa de mercado; e b) desprovimento com base art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011, quanto à disponibilização dos documentos solicitados nos itens "a", "c" e "d", visto que possuem, no momento, natureza preparatória, cujo acesso será assegurado após a fase interna do Pregão nº 53/2022 ser concluída.

RELATÓRIO	
Resumo das manifestações do cidadão:	Inicial: requerente solicita informações e documentos referentes ao Pregão nº 53/2022.
	1ª instância: reitera seu pedido e alega que o fornecimento de Pareceres da CJU sobre o Edital não afronta o princípio da isonomia. E argumenta não ser sigilosa a fase de pesquisa mercado visto que permite que possíveis fornecedores conheçam antecipadamente o objeto a ser licitado e as planilhas, privilegiando os fornecedores consultados.
	2ª instância: reitera termos do recurso anterior.
Respostas do órgão:	Inicial: CEX informa que o Pregão nº 53/2022 se encontra na fase interna do processo licitatório e que a CJU elaborou novo parecer sobre o edital do Pregão com novas demandas para saneamento, não tendo fornecido os documentos solicitados, alegando que eles instruirão provável processo licitatório que terá como objetivo adquirir serviços que atenderão ao Hospital Central do Exército, sendo considerados documento preparatório, conforme previsto no art. 3º, inciso XII, c/c art. 20, do Decreto nº 7.724/2012.
	Ademais, argumenta que a cidadã, em posse das informações demandadas, poderia obter, para si ou para outrem, vantagem em relação aos demais concorrentes, tendo ponderado que a pessoa munida da especificação detalhada do objeto que o órgão deseja adquirir, poderia realizar adequação do item e de seu consequente fornecimento em tempo muito menor do que o que fora concedido aos demais concorrentes, que só tomarão conhecimento quando da publicação do Edital.
	Por fim, conclui que dar transparência à informação solicitada comprometeria o caráter competitivo da licitação, frustrando o processo licitatório a ser instaurado, fato que traria notórios prejuízos à administração pública.
	1ª instância: ratifica posicionamento inicial concedido.
2ª instância: ratifica posicionamento inicial concedido.	
Resumo do Recurso à CGU:	Requerente recorre reiterando a argumentação apresentada em sede recursal.
Instrução do Recurso:	A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente e requerida, observadas as determinações da LAI e de sua regulamentação, bem como a resposta da Entidade em sede de esclarecimentos adicionais.

Análise

1. No presente pedido de acesso à informação dirigido ao Comando do Exército - CEX, a requerente solicitou as seguintes informações e documentos referentes ao Pregão nº 53/2022:

- cópia do documento encaminhado pelo Hospital Central do Exército - HCE requerendo novo parecer sobre o edital do Pregão;
- cópia digitalizada dos documentos enviados para possíveis licitantes orçarem na fase de pesquisa de mercado;
- cópia da pesquisa de mercado;

d) se a Consultoria-Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro - CJU produziu novo parecer sobre o edital do Pregão e, em caso positivo, cópia do parecer; e

e) situação atual do Pregão.

2. Em resposta ao pedido inicial, o CEX informou que o Pregão nº 53/2022 se encontra na fase interna do processo licitatório e que a CJU elaborou novo parecer sobre o edital do Pregão com novas demandas para saneamento, não tendo fornecido os documentos solicitados, alegando que eles instruirão provável processo licitatório que terá como objetivo adquirir serviços que atenderão ao Hospital Central do Exército, sendo considerados documento preparatório, conforme previsto no art. 3º, inciso XII, c/c art. 20, do Decreto nº 7.724/2012. Ademais, o CEX argumentou que a cidadã, em posse das informações demandadas, poderia obter, para si ou para outrem, vantagem em relação aos demais concorrentes, tendo ponderado que a pessoa munida da especificação detalhada do objeto que o órgão deseja adquirir, poderia realizar adequação do item e de seu consequente fornecimento em tempo muito menor do que o que fora concedido aos demais concorrentes, que só tomarão conhecimento quando da publicação do Edital. Por fim, concluiu que dar transparência à informação solicitada comprometeria o caráter competitivo da licitação, frustrando o processo licitatório a ser instaurado, fato que traria notórios prejuízos à administração pública.

3. Entretanto, a requerente ingressou com recursos de 1ª e 2ª instâncias, reiterando seu pedido e alegando que o fornecimento de Pareceres da CJU sobre o Edital não afronta o princípio da isonomia. Além disso, argumentou não ser sigilosa a fase de pesquisa mercado visto que permite que possíveis fornecedores conheçam antecipadamente o objeto a ser licitado e as planilhas, privilegiando os fornecedores consultados.

4. Em resposta aos recursos apresentados, o Comando do Exército ratificou o posicionamento inicial concedido.

5. Com isso, a solicitante apresentou recurso a esta Controladoria-Geral da União - CGU, reiterando a argumentação apresentada em sede recursal.

6. Inicialmente, cabe registrar que o item "e" do pedido foi atendido pelo CEX em resposta ao pedido inicial, não tendo sido objeto de recurso pelo requerente.

7. Quanto aos demais itens do pedido para os quais não houve a disponibilização dos documentos solicitados, tem-se que o art. 3º, inciso XII, do Decreto nº 7.724/12 define documento preparatório como sendo documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas. Trata-se, portanto, de documento que embasa ou subsidia decisão administrativa ou política futura, ainda em sede de discussão. Além disso, o art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação - LAI, dispõe que o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

8. Dessa forma, observa-se que a LAI não proíbe expressamente a divulgação de qualquer informação utilizada como fundamento de tomada de decisão antes da edição do ato ou decisão. Na verdade, a Lei nº 12.527/2011 estabelece a discricionariedade da Administração Pública para avaliar a conveniência de publicar ou não a informação antes da tomada de decisão. Assim, a restrição de acesso somente será admitida se restar comprovado que a divulgação da informação tem potencial de prejudicar a efetividade da decisão. Dito de outro modo, o acesso ao documento/informação preparatória deve ser concedido quando verificado que a transparência da informação não prejudicará o ato decisório, caso contrário, a publicidade só será assegurada a partir da edição do ato decisório.

9. Além disso, o art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011, prevê que, quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

10. Ademais, a Lei nº 14.133/2021, em seus arts. 3º e 24, dispõe que os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, sendo a publicidade diferida quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura; e quanto ao orçamento estimado da contratação que poderá ter caráter sigiloso desde que justificado, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

11. Após solicitação de esclarecimentos adicionais para adequada instrução do recurso, a Entidade informou que o Pregão nº 53/2022 retornou da CJU com Nota e encontra-se na fase de adequação aos apontamentos ali citados, para posterior remessa àquela Consultoria. Ato contínuo, informou que é encaminhado aos fornecedores selecionados para elaboração da pesquisa de mercado o Projeto Básico, que contém, basicamente, as mesmas informações constantes da pesquisa de mercado (Termo de Referência): objeto, justificativa da necessidade da contratação, forma de prestação de serviços, obrigações da contratada e da contratante, penalidades e sanções, dentre outras informações julgadas relevantes acerca da proposta. Quanto ao mérito do pedido, o CEX manteve seu posicionamento quanto à negativa de envio dos documentos solicitados pela requerente, tendo reiterado seus argumentos.

12. Em situações similares já avaliadas pela CGU, especificamente no NUP [25072.022021/2021-04](#), em que foi solicitado cópia do processo administrativo relacionado a um certame licitatório, foi reconhecido o caráter preparatório dos documentos constantes do processo, os quais ainda serviriam de fundamento para tomada de decisão futura, de tal modo que assim que a fase interna do processo fosse concluída, seria assegurado à sociedade o direito ao acesso à informação pública correspondente, conforme disposto no art. 3º, XII, c/c art. 20, ambos do Decreto nº 7.724/2012.

13. Dessa forma, observa-se que, no precedente supracitado, não houve uma análise pontual a respeito da pesquisa de mercado, relacionada aos itens "b" e "c" do pedido em análise. Entretanto, uma vez definidas as empresas que serão consultadas e enviados os documentos com os detalhamentos dos quantitativos e itens a serem adquiridos para os fornecedores selecionados para a realização de consulta de pesquisa de preço, entende-se que não se poderia falar mais em documento preparatório destes documentos (item "b" do pedido), visto que, conforme alegado pela requerente, a disponibilização deles apenas para os fornecedores selecionados a participarem da pesquisa de preço pode representar uma vantagem competitiva em relação aos demais fornecedores não consultados.

14. Por outro lado, quanto aos documentos solicitados no itens "a", "c" e "d", acata-se argumento do CEX quanto à impossibilidade de disponibilização, pois o Pregão se encontra em fase interna, sendo que o acesso, nesse momento, exporia informações ainda não divulgadas, o que incorreria em vantagem competitiva indevida em detrimento aos demais participantes, decidindo, portanto, pela manutenção da restrição de acesso devido à natureza preparatória desses documentos até que a fase interna do processo seja concluída, com fundamento no art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 2011.

Conclusão

15. Pelos motivos expostos, opina-se pelo **conhecimento** do recurso e no mérito pelo seu:

a) **provimento parcial**, nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei nº 12.527/2011, quanto à disponibilização do item "b" do pedido correspondente à cópia digitalizada dos documentos enviados para possíveis licitantes orçarem na fase de pesquisa de mercado; e

b) **desprovimento** com base art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011, quanto à disponibilização dos documentos solicitados nos itens "a", "c" e "d", visto que possuem, no momento, natureza preparatória, cujo acesso será assegurado após a fase interna do Pregão nº 53/2022 ser concluída.

16. À consideração superior.

MARCELE CRISTINA MATTIODA DAMASCENO
Auditora Federal de Finanças e Controle

DESPACHO

De acordo. Encaminhe-se à Diretora de Recursos de Acesso à Informação.

JORGE ANDRE FERREIRA FONTELLES DE LIMA
Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação

DESPACHO

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

FERNANDA MONTENEGRO CALADO
Diretora de Recursos de Acesso à Informação



CGU

Controladoria-Geral da União
Secretaria Nacional de Acesso à Informação

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 11.330 de 1º de janeiro de 2023, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **provimento parcial** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação **60143.009004/2022-74**, direcionado ao **Comando do Exército- CEX**.

A entidade deverá fornecer à requerente, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da publicação desta decisão, cópia digitalizada dos documentos enviados para possíveis licitantes orçarem na fase de pesquisa de mercado.

As informações ou a indicação de sua localização deverá ser postada diretamente na Plataforma Fala.BR, na aba “Cumprimento de Decisão”, no prazo acima mencionado.

ANA TÚLIA DE MACEDO
Secretária Nacional de Acesso à Informação

Entenda a decisão da CGU:

Não conhecimento - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

Perda (parcial) do objeto - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

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

Provimento (parcial) – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:

Portal “Acesso à Informação”

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

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

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

Decisões da CGU e da CMRI

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

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

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



Documento assinado eletronicamente por **MARCELE CRISTINA MATTIODA DAMASCENO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 27/02/2023, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **JORGE ANDRE FERREIRA FONTELLES DE LIMA**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 27/02/2023, às 16:31, 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 **FERNANDA MONTENEGRO CALADO**, Diretora de Recursos de Acesso à Informação, em 27/02/2023, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por ANA TULIA DE MACEDO, Secretária Nacional de Acesso à Informação, em 27/02/2023, às 18:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2688216 e o código CRC 3A5AAE1D

Referência: Processo nº 60143.009004/2022-74

SEI nº 2688216