

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000010032327

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE

ASSUNTO: CONSULTA (ACESSO À INFORMAÇÃO)

DESPACHO Nº 2109/2020 - GAB

EMENTA: 1.
CONSULTA. 2.
SOLICITAÇÃO DE 3.
ACESSO À 4.
INFORMAÇÃO. 5.
PROCEDIMENTO 6.
LICITATÓRIO - 7.
FASE INTERNA. 8.
DOCUMENTO 9.
PREPARATÓRIO. 10.
5. VIABILIDADE 11.
DE DIFERIMENTO 12.
DO ACESSO, 13.
MEDIANTE 14.
MOTIVAÇÃO 15.
TÉCNICA, 16.
CONFORME ART. 17 17.
DA LEI 18.
ESTADUAL Nº 19.
18.025/2013. 20.
MATÉRIA 21.
ORIENTADA. 22.
7. ELEIÇÃO DO 23.
PRESENTE 24.
DESPACHO COMO 25.
REFERENCIAL 26.
PARA FINS DE 27.
APLICAÇÃO DA 28.
PORTARIA Nº 170- 29.
GAB/2020-PGE. 30.

1. Tratam os presentes autos de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Saúde, por meio do **Despacho nº 3747/2020 GAB** (000015835605), tendo em vista a solicitação formulada pelo **Instituto de Gestão por Resultados - IGPR**, mediante **Ofício CoEx nº 067/2020 IGPR** (000015591613), para acesso integral e imediato ao processo SEI nº 201900010048848, bem como para justificar o caráter sigiloso do referido processo.

2. Conforme informações constantes do **Despacho nº 4217/2020 SGI** (000016047245), da Superintendência de Performance, o processo nº 201900010048848 trata de procedimento licitatório *"para formalização de uma Ata de Registro de Preços para a eventual contratação de uma Solução Tecnológica Integrada de Gestão Estadual de Regulação Assistencial, que proporcione à Secretaria regular as consultas, exames e leitos da rede prestadora de serviços públicos e privados contratados ao SUS no Estado de Goiás"*, sendo que *"a Administração Pública possui certa discricionariedade sobre a disponibilização de documentos preparatórios antes da publicação do ato ou da decisão"*.

3. Dessa forma, a restrição de acesso conferida ao referido processo foi decorrente da hipótese traçada pelo art. 55, inciso III, da **Instrução Normativa nº 008/2017 SEGPLAN** (que estabelece as normas gerais e os procedimentos relativos à gestão, ao funcionamento e utilização do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo), que é empregada para a classificação do documento com nível de acesso restrito que contenha outras hipóteses de restrição de acesso, além daquelas elencadas nos incisos antecedentes.

4. A matéria questionada restou examinada pelo **Parecer PROCSET nº 754/2020** (000016066464), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, onde se conclui, após primorosa explanação, que *"À vista do exposto, embora o art. 3º da Lei nº 8.666/93 imponha, como regra geral, o dever de transparência e divulgação dos atos da Administração praticados nas várias fases da licitação, o atual estágio preparatório do procedimento vertido no processo nº 201900010048848 – o que, no momento da deliberação, deverá ser confirmado – torna possível a incidência à hipótese do art. 3º, inc. VI c/c art. 17, caput, da Lei Estadual nº 18.025/2013, para admitir que a publicidade do certame seja conferida a partir da abertura da licitação, quando da divulgação / publicação do instrumento convocatório"*.

5. Neste contexto, o acesso a informações constantes de órgãos públicos é um direito fundamental assegurado a todos os cidadãos pelos incisos XIV e XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Assim, como muito bem delineado pelo opinativo, a Lei Nacional nº 12.527/2011 veio em resposta ao anseio geral da sociedade, já retorquida em outros países, de permitir ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação específica sob a tutela do Estado, representando, portanto, um instrumento de realização de cidadania. Dessa forma, o âmbito de aplicação da referida norma é deveras amplo, abrangendo, segundo prescrições do parágrafo único do seu art. 1º e *caput* do seu art. 2º, todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos.

6. Pela leitura acurada da citada norma legal, o princípio primordial a ser perseguido em sua aplicação é o da publicidade como preceito geral (princípio da máxima divulgação) e do sigilo como exceção. Assim, a publicidade deve ser a regra, de maneira inata à própria produção da informação, sendo dever dos órgãos e entidades públicas promover o acesso irrestrito de informações de interesse coletivo ou geral (art. 8º). Tal acesso deverá ocorrer voluntariamente, ou seja, independente de qualquer requerimento, inclusive por meio de divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores. No entanto, deve-se observar as demais normas legais que limitam o acesso à informação em decorrência de sigilo legal, de segredo de justiça ou segredo industrial (art. 22)

7. Neste esquadro, a Lei Estadual nº 18.025/2012 (que dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão e dá outras providências), regulamentada pelo Decreto Estadual nº 7.904/2013, afirma que o direito de acesso à informação será oportunizado indistintamente a todos que dele demandarem, com observância dos atos e procedimentos estabelecidos pela Lei Federal nº 12.527/2011.

8. Desta feita, como assentado pelo **Parecer PROCSET nº 754/2020** (000016066464), a publicidade aos documentos públicos é a regra (princípio da máxima divulgação - art. 4º da Lei Estadual nº 18.025/2013), enquanto que o sigilo somente seria cabível nas hipóteses especificadas pela norma, mediante procedimento adequado (classificação da informação) e devida motivação (grau de do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado).

9. Por sua vez, a Lei Federal nº 8.666/93 assegura, em seus art. 3º, § 3º, que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura. Portanto, não há na referida lei informações que se enquadrem em quaisquer das hipóteses de sigilo traçadas pelo art. 23[1] da Lei Federal nº 12.527/2011.

10. Inclusive a própria Lei Estadual nº 18.025/2013 afirma que deve constituir elemento de transparência ativa a divulgação das informações dos procedimentos licitatórios realizados e em curso, inclusive os respectivos Editais, anexos e resultados, além dos Contratos celebrados (art. 6º, § 1º, inciso V).

11. Não obstante, segundo o que se depreende da leitura do art. 17 da Lei Estadual nº 18.025/2013, o acesso a documento preparatório ou informação nele contida, quando necessário à tomada de decisão ou à prática de ato, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão. Por seu turno, como documento preparatório se compreende o "*documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo*" (art. 3º, inciso VI, da Lei nº 18.025/2013).

12. Isso significa dizer que irá ocorrer, neste cenário, **um acesso diferido ou postergado da informação solicitada, que deverá ser divulgada assim que se efetivar a edição do ato ou da decisão**, ou mais precisamente, "*até o momento em que haja posicionamento final sobre o assunto que é objeto do documento ou processo, ou até que seja publicado o ato normativo.*" (art. 55, § 1º, da Instrução Normativa nº 008/2017 - SEGPLAN).

13. No caso dos autos houve uma solicitação de acesso à informação, em que pese não instrumentalizada na forma do art. 9º, § 1º e art. 10 da Lei Estadual nº 18.025/2013, para que seja conferido acesso a processo de licitação pública ainda na fase preparatória, que conforme informação constante dos autos encontra-se com “*pedido de análise do Termo de Referência para eventual contratação de uma Solução Tecnológica Integrada de Gestão Estadual de Regulação Assistencial*” e, ainda, com encaminhamento para “*Autorização prévia do Excelentíssimo Governador do Estado de Goiás, posteriormente ao Comitê Gestor de Gastos da Secretaria de Estado da Economia, e sucessivamente à Secretaria de Estado da Administração-SEAD e encaminhados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação - SEDI*” (vide **Despacho nº 3747/2020 GAB** - 000015835605).

14. Como se percebe do trâmite citado, o procedimento encontra-se pendente de integração de atos decisórios (autorização do Governador e do Comitê Gestor de Gastos) e de atos normativos (aprovação do Termo de Referência e do respectivo Edital), sendo que sua divulgação nesta etapa poderá, certamente, ocasionar embaraços e dificuldades no prosseguimento do feito e ainda comprometer o caráter isonômico e competitivo do eventual certame licitatório, acarretando, por conseguinte, prejuízos aos fins de interesse público.

15. Isto posto, como bem salientado pelo opinativo, especialmente em seu item 28, cujas razões incorporam-se a este Despacho, a Administração possui discricionariedade em divulgar ou não documento com característica de ato preparatório, devendo, contudo, a decisão pela negativa estar atrelada aos motivos relacionados “*à ideia de risco ao processo e de risco à sociedade, de modo que permita aferir se, a partir dos documentos já amealhados ao feito e do atual estágio procedimental, a disponibilização dos documentos preparatórios ou de informação nele contida, antes da fase externa do procedimento licitatório, possa frustrar a sua própria finalidade, em prejuízo à competitividade do certame e demais princípios correlatos, conferindo vantagem indevida aos potenciais interessados em sua consecução*”.

16. Ademais, a mitigação de acesso à informação nesta ocasião será redimida com a publicação do aviso de licitação indistintamente a todos os interessados, através dos meios e formas legalmente previstas.

17. Para tanto, em se persistindo a decisão pela mitigação do acesso à informação solicitada nos autos, já que na seara do juízo discricionário da Administração, mister que sejam melhores explicitadas as razões da negativa de acesso imediato (art. 12, inciso V, da Lei Estadual nº 18.025/2013), inclusive com a reclassificação do nível de acesso restrito ao teor do inciso I do art. 55 da Instrução Normativa nº 008/2017 - SEGPLAN, sendo necessário o percurso do trâmite traçado pela citada norma estadual para a consolidação da recusa, mesmo que temporária.

18. Diante de todo o exposto, com essas **considerações e acréscimos, adoto e aprovo o Parecer PROCSET nº 754/2020** (000016066464), para orientar pela viabilidade legal no diferimento do acesso à informação solicitada até a formalização conclusiva de todos os documentos atinentes à fase interna do procedimento licitatório.

19. Matéria orientada, restituam-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer PROCSET nº 754/2020** e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e do **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

NOTA DE RODAPÉ:

[1] Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 09/12/2020, às 16:17, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000017080163** e o código CRC **AAA057AE**.



NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO -
ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 202000010032327



SEI 000017080163