

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202118037001343

INTERESSADO: SECRETARIA-GERAL DA GOVERNADORIA

ASSUNTO: CONSULTA.

**DESPACHO Nº 392/2021 - GAB**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO. ART. 5º, XIV, CF. LEI Nº 12.527/2011. LEI ESTADUAL Nº 18.025/2013. PROTOCOLO DE INTENÇÕES. DOCUMENTO PREPARATÓRIO.

1. Pelo **Despacho nº 10/2021-GESG** (000018891312), a Gerência da Secretaria-Geral da Governadoria noticia pedido de informações, constante da *Manifestação nº 2021.0226.181232-14* (000018886145), em que o respectivo interessado, em síntese, após referir-se a suposto anúncio governamental à imprensa sobre “*consórcio formado para aquisição e distribuição de vacinas contra a COVID-19*”, solicita acesso a protocolo de intenções, acordo ou ajuste firmado pelo Estado de Goiás, com indicação do seu fundamento constitucional, legal ou normativo.

2. A questão jurídica foi enfrentada pelo **Parecer nº 16/2021** (000018155848), da Procuradoria Setorial da respectiva Pasta, que apresentou preliminar de não conhecimento do pedido de acesso às informações, tendo em vista o não cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 9º, § 1º, I e V, da Lei estadual nº 18.025/2013 (Lei de Acesso à Informação - LAI). No mérito, à luz do entendimento adotado por esta Procuradoria-Geral, estampado no **Despacho nº 919/2018-GAB<sup>1</sup>**, destacou o caráter cooperativo do protocolo de intenções dentre os instrumentos de negócios jurídicos públicos. Também, analisou os limites do acesso à informação, com especial enfoque no tratamento conferido aos documentos preparatórios pela Lei estadual nº 18.025/2013. Ao final, opinou pela impossibilidade de fornecimento de qualquer informação acerca dos protocolos de intenções em fase de negociação, à vista do caráter preparatório dos documentos; contudo, indicou a possibilidade do fornecimento de informações após a celebração do ajuste, salvo seu enquadramento em outra ressalva contida na Lei de Acesso à Informação.

3. Feito o relato, passo à fundamentação jurídica.

4. Análise, inicialmente, a preliminar de não conhecimento suscitada no opinativo. Nesse ponto, saliento que deve ser conferida leitura razoável das exigências legais de completa

identificação do interessado, e de indicação específica, clara e precisa da informação (art. 9º, §§ 1º e 3º, da Lei estadual nº 18.025/2013); desse modo, mera inobservância formal pode ser superada pela autoridade administrativa, desde que ocorra suficiente identificação, em especial para o recebimento de resposta das informações.

5. No aspecto meritório, anoto que esta orientação jurídica se dá num momento inicial da marcha processual, contando com escassa instrução; ademais, o cenário é de incerteza quanto à própria existência da informação solicitada.

6. Com isso, à vista da ausência de indagação jurídica específica pelo consulente, correto o enfoque da manifestação opinativa acerca da impossibilidade de conferir acesso aos documentos preparatórios, enquanto não editado o ato decisório (art. 3º, VI, c/c art. 17, ambos da Lei estadual nº 18.025/2013). **Acolho**, portanto, a conclusão alcançada pelo parecer.

7. Esclareço, ademais, caso a autoridade administrativa se certifique do ato decisório, que deverão ser observadas as hipóteses de sigilo impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Neste aspecto, rememoro a compilação apontada no **Despacho nº 1211/2020-GAB<sup>2</sup>**, haja vista que “a própria Lei de Acesso à Informação cuidou de sistematizar as hipóteses de atenuações da incidência do princípio da publicidade, quando em causa i) hipóteses legais de sigilo, segredo de justiça e segredo industrial (art. 22); ii) informações classificadas como sigilosas, em razão da sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado (art. 23); iii) informações pessoais (art. 31)”, além, é claro, da proteção conferida em patamar constitucional para as garantias constitucionais fundamentais (CF, art. 5º, XIV, XXXIII, XXXIV, LX e LXXII<sup>3</sup>).

8. Por fim, consigno que os “*protocolos de intenções*” são instrumentos públicos de cooperação, decorrentes da autonomia constitucional político-administrativa<sup>4</sup> (arts. 18, 23 e 241, da Constituição Federal), que não estão adstritos ao *protocolo de intenções* disciplinado pela Lei nº 11.107/2005<sup>5</sup>. É nessa perspectiva que tais instrumentos são reconhecidos como espécie de documento preliminar, limitado a veicular um compromisso de seus partícipes, colhendo pretensões em torno de um objetivo comum, sendo, enfim, um meio para *futura* celebração de ajustes (contratos, convênios, termos de cooperação etc.)<sup>6</sup>.

9. Em razão do exposto, **aprovo, com os acréscimos acima, o Parecer nº 16/2021.**

10. Orientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos à Secretaria-Geral da Governadoria, via Procuradoria Setorial.** Antes, porém, cientifique-se do teor desta orientação a chefia do CEJUR, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1Processo administrativo nº 201800001003397.

2Processo administrativo nº 202000017002171.

3Como se vê nos dispositivos: a) a restrição da publicidade dos atos processuais, em defesa da intimidade ou do interesse social (CF, art. 5º, LX); b) a garantia de sigilo da fonte, quando necessária ao exercício profissional (CF, art. 5º, XIV); c) garantia de acesso a informação de interesse particular, coletivo ou geral, exceto quando o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF, art. 5º XXXIII); d) garantia de acesso à informação relativa à pessoa é garantido por remédio constitucional específico, qual seja, o habeas data (CF, art. 5º, LXXII); e) garantia de direito de petição e a obtenção de certidões (CF, art. 5º, XXXIV).

4Nesse sentido: "Foram mencionadas três, como espécies mais comuns de atos complexos, no direito administrativo brasileiro: o convênio, o consórcio e o acordo de programa. Este rol não só está doutrinariamente aberto como positivamente aberto a quaisquer entidades da Federação, no exercício de sua autonomia constitucional político-administrativa, podendo instituir outros tipos de atos administrativos complexos de cooperação e de colaboração, tais como as modalidades de vanguarda, já referidas, do acordo substitutivo, da conferência de serviços e do protocolo de intenções, que ainda não ingressaram vigorosamente na prática jusadministrativista brasileira, e mesmo os que já chegaram, embora importados com denominações elusivas ou inadequadas, como o contrato de gestão, e inexpressivas, como o termo de parceria." (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16 ed. rev. E atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014).

5Nesse sentido: "A constituição do consórcio público se dá através da seguinte sequência de instrumentos sucessivos, cada um densificador do conteúdo normativo do anterior: (a) protocolo de intenções ratificado mediante lei dos entes federativos que desejam consorciar-se, instrumento que, indo além do que normalmente é a função dos chamados 'protocolos de intenções', já definirá os mais importantes aspectos do consórcio (...)" (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos serviços públicos. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017).

6Sobre o tema, nesta Procuradoria-Geral do Estado: Despachos nº 18/2019-GAB (201900003000058); nº 919/2018-GAB (201800001003397); e nº 1118/2019-GAB (201911867000908).

#### GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 16/03/2021, às 10:26, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador 000019140017 e o código CRC 24F16CAC.

ASSESSORIA DE GABINETE

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 (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202118037001343



SEI 000019140017