



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

**PARECER n. 00253/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.105435/2020-10**

**INTERESSADOS: TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO**

**ASSUNTOS:**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI). TRANSPARÊNCIA ATIVA. PUBLICAÇÃO DO INTEIRO TEOR DOS PROCESSOS DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES AUTUADOS ELETRONICAMENTE. PUBLICIDADE. EMPRESAS ESTATAIS.

1. Consulta acerca da recomendação do Tribunal de Contas da União, contida no item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, que solicitou informações acerca das providências adotadas, pela Controladoria-Geral da União (CGU), sobre a inclusão, no monitoramento de transparência ativa realizado pela CGU nos sites de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, de links para acesso ao inteiro teor dos processos de licitações e contratações autuados eletronicamente.
2. A Controladoria-Geral da União realiza monitoramento contínuo sobre a publicação de informações em transparência ativa, por parte de órgãos e entidades federais, concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive aos respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
3. O amadurecimento da democracia no país está pautado na concepção de que a publicidade deve ser apontada como preceito geral e o sigilo como exceção. No ordenamento jurídico brasileiro admite-se o sigilo de maneira excepcional, nos termos do arts. 1º, caput, e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º, da Constituição Federal.
4. O Art. 8º, § 1º, IV, da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), dispõe ser 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, fazendo referência às informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
5. Conquanto o dever de publicidade já estivesse disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro desde a Lei n. 8.666, de 1993, foi somente com a edição da LAI (Lei n. 12.527, de 2011) que se pôde falar em transparência ativa dos instrumentos de contratação (art. 8º, § 1º, IV) e, mais recentemente, com a edição da Lei n. 14.133, de 2021, que se passou a exigir a transparência ativa de todo o processo de contratação (art. 13, 53 e 54) e não mais somente das principais informações e principais instrumentos que compunham o processo licitatório.
6. Somente a partir de 1º de abril de 2021, data de entrada em vigor da Lei n. 14.133, de 2021, foi que os órgãos e entidades passaram a ficar obrigados a publicar o inteiro teor dos processos de contratação, devendo ser divulgados em seus sites os respectivos links de acesso, conforme recomendação dada no Acórdão nº 389/2020-Plenário do TCU.
7. As empresas estatais que exercem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, sendo regidas pela Lei n. 13.303, de 2016. Por outro lado, as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, em razão do comando contido no art. 29, § 2º, V, da Lei n. 14.129, de 2021, Lei do Governo Digital, devem publicar o inteiro teor do processo de contratação, conforme recomendação do TCU, no Acórdão 389/2020-Plenário.
8. A Nova Lei de Licitações e Contratos dividiu a publicidade do processo de contratação em dois momentos distintos: i) após a finalização da fase preparatória, quando deve ocorrer a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, que deverão ser divulgados no PNCP e em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital; e ii) após a homologação do processo licitatório, quando deve ocorrer a divulgação de todos os demais documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, por ocasião do encerramento da fase de instrução.
9. Os documentos e atos praticados na fase externa (após a fase preparatória) são todos públicos e devem ser divulgados tão logo sejam produzidos, o que inclui os contratos e seus termos aditivos (art. 91), com exceção dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 13, que possuem sua publicidade diferida.

Senhor Consultor Jurídico,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta elaborada pela antiga Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, atual Diretoria de Governo Aberto e Transparência, pertencente à **Secretaria de Integridade Pública** (doc. SEI 2430758), solicitando orientações acerca da obrigatoriedade de disponibilização em transparência ativa do inteiro teor dos processos de licitações e contratações autuados eletronicamente, em razão do item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, fazendo referência ao conteúdo do Ofício nº 55445/2021-TCU/Seprac (SEI 2120482).

2. O Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, em seu item 1.6.3, determinou à Controladoria-Geral da União que incluísse,

em sua rotina de verificações periódicas, avaliações relacionadas ao cumprimento do comando estabelecido no art. 8º, § 1º, inciso IV, da citada lei, indagando aos órgãos e entidades se divulgam, em seus sites, *links* para acesso ao inteiro teor dos processos de suas licitações e contratações autuados eletronicamente. Vejamos:

(...)

1.6.3. determinar à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 5º, caput, da Portaria Segecex 13/2011, e em vista do disposto no inciso IV do art. 68 do Decreto 7.724/2012, que atribui àquele órgão competência para realizar o monitoramento anual acerca da implementação dos ditames da Lei 12.527/2011 no âmbito da Administração Pública Federal, que inclua, em sua rotina de verificações periódicas, avaliações relacionadas ao cumprimento do comando estabelecido no art. 8º, § 1º, inciso IV, da citada lei, indagando aos órgãos e entidades se divulgam, em seus sites, links para acesso ao inteiro teor dos processos de suas licitações e contratações autuados eletronicamente, consoante diretriz estabelecida no item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara;

(...)

3. No anexo de Monitoramento de Acórdão que acompanha o Ofício nº 55445/2021-TCU/Seproc - Diligência - Processo TC 015.128/2020-2 (SEI 2120488), a área técnica do TCU asseverou o seguinte:

80. De início, cabe comentar que, na citada edição do Guia de Transparência Ativa (GTA), disponível em <http://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta6a-versao-2019.pdf>, foi localizada referência tão somente ao Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, mas não ao Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, da relatoria do mesmo ministro. A ressalva é necessária na medida em que aquele primeiro aresto ordena a publicação do inteiro teor de contratos administrativos, ao passo que essa última deliberação alarga o citado comando, de forma a abarcar também a divulgação da íntegra dos autos dos processos eletrônicos que documentam as licitações e, também, os fatos relacionados às execuções contratuais. Assim, tão logo seja possível confirmar o cumprimento da determinação ora monitorada, cabe, a nosso ver, promover determinação adicional à CGU, no sentido de que revise o Guia de Transparência Ativa a fim de fazer nele constar expressa menção ao Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, detalhando a amplitude da publicidade que deve ser observada pelos órgãos e entidades no que se refere a suas licitações e contratações.

81. No que se refere à mencionada verificação feita via Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), o exame dos relatórios pertinentes às avaliações realizadas no âmbito do QualiLAI-2019 – disponíveis em <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-parasic/politica-monitoramento/avaliacao-do-atendimento-a-lai> – evidenciou que não consta entre os quesitos de averiguação da CGU o questionamento acerca da disponibilização do inteiro teor dos autos dos processos licitatórios e daqueles que documentam a execução contratual, consoante exige a parte final do comando veiculado no item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário.

81.1. De fato, embora consignem indagações genéricas sobre a divulgação de informações de licitações e contratos, vários relatórios elaborados pela CGU em sede da QualiLAI-2019 registram, na seção destinada à abordagem do tema “licitações e contratos”, apenas a necessidade de publicidade de informações gerais acerca dos certames (identificação, órgão, unidade, modalidade, objeto, situação, entre outras), bem como do inteiro teor dos contratos administrativos, em cumprimento ao referido Acórdão 1.855/2018-TCU-Plenário (peça 75, p. 23 24; peça 76, p. 24; peça 77, p. 21; e peça 78, p. 17).

4. Na sequência, avaliando que a CGU ainda não atendera inteiramente o comando contido no Acórdão 389/2020 - Plenário, foi aberto prazo para a CGU solicitando as seguintes diligências:

- a) informe as providências adotadas até momento objetivando a implementação da ordem prolatada no item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário;
- b) informe, considerando a atribuição prevista no inciso III do art. 41 da Lei 12.527/2011, a previsão para a realização da primeira avaliação visando à verificação do cumprimento, por órgãos e entidades federais, do comando contido no art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, com a interpretação dada pelo item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, conforme determinado no item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário;
- c) informe se foi promovido ajuste no Guia de Transparência Ativa (GTA) objetivando incluir expressa menção ao Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, bem como detalhar a amplitude da publicidade que deve ser observada pelos órgãos e entidades no que se refere à divulgação do inteiro teor de autos de processos eletrônicos que documentem suas licitações e contratações, na forma prescrita no item 1.6.2.1 do citado aresto;
- d) remeta, se assim desejar, outras informações que julgar necessárias; e
- e) apresente a identificação (nome, CPF e função) e o contato (telefone e e-mail) de interlocutor designado formalmente para dirimir eventuais dúvidas remanescentes acerca das questões versadas nestes autos;

5. Em resposta, a CGU enviou o ofício nº 20238/2021/STPC/CGU (doc. SEI 2140465), se manifestando nos seguintes termos:

3. Tal verificação, realizada pela CGU por meio do Sistema de Transparência Ativa (STA), módulo integrante da Plataforma Fala.BR (<https://falabr.cgu.gov.br>), já monitora periodicamente a disponibilização de informações sobre o tema "Licitações e Contratos", dentre as obrigações que tratam da transparência ativa, previstas na Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) e nas demais legislações relacionadas à temática. Cabe destacar que, no intuito de auxiliar o adequado cumprimento das mencionadas determinações, produzimos e publicamos o Guia de Transparência Ativa - GTA (disponível em [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46643/1/gta\\_6\\_versao\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46643/1/gta_6_versao_2019.pdf)) que, por se tratar de um compilado de obrigações legais, necessita de constante revisão e atualização.

4. Assim sendo, a CGU reforça o entendimento de que já cumpre, no âmbito da avaliação e do monitoramento da transparência ativa, a verificação sobre as informações de licitações e contratos publicados pelos órgãos e entidades federais, em completa conformidade com o disposto no art. 8º, § 1º, IV, da LAI, dispositivo este que fundamenta o presente item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário.

5. Importa, ainda, destacar que o GTA contempla as diretrizes estabelecidas pelo item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, bem como pelo Acórdão nº 1.855/2018-Plenário, que tratam sobre a publicidade do inteiro teor dos contratos, incluindo anexos, aditivos, atas, entre outros documentos. No referido Guia, consta destacado que, a partir da publicação do Acórdão nº 1.855/2018-Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), há a necessidade de disponibilização do inteiro teor dos contratos celebrados na subseção 'Licitações e Contratos', do menu 'Acesso à Informação' - além dos links para o local onde se localizam as informações no Portal da Transparência do Governo Federal ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)), já filtradas por órgão ou entidade. Dessa forma, a verificação sobre o inteiro teor dos contratos está presente tanto no GTA, como na metodologia de avaliação, cujos resultados são registrados no STA.

6. No que tange à determinação específica de verificação da disponibilização de links para acesso **ao inteiro teor dos processos de licitações e contratações autuados eletronicamente**, item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, registramos o entendimento de que o art. 8º, § 1º, IV, da LAI não contém em seu dispositivo a previsão explícita sobre a transparência de tais processos eletrônicos. Consideramos, ainda, que o cumprimento de tal determinação, prevista no referido Acórdão, carece de considerações complementares sobre as regras de restrição e de sigilo das informações presentes na própria Lei de Acesso à Informação - LAI e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709/2018), além de outras exceções legais por parte dos órgãos e entidades federais, em especial as empresas estatais que atuam em regime de concorrência, conforme previsão do art. 5º, § 1º, do Decreto nº 7.724/2012.

7. Por haver menção ao referido dispositivo da LAI (art. 8º, § 1º, IV), indicamos que a interpretação dada pelo item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, bem como o seu cumprimento em consonância com regras legais de sigilo presentes nas normas citadas, serão objeto de encaminhamento à Consultoria Jurídica da CGU (CONJUR/CGU) para análise e parecer sobre a abrangência dessa obrigação legal.

6. Nesse contexto, a Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência, por meio do DESPACHO CGAT (doc. SEI 2430758), encaminhou a esta Conjur-CGU os seguintes questionamentos:

Nos termos do item 7 do Ofício SEI [2140465](#), encaminho os autos para apreciação de proposta de encaminhamento à CONJUR para análise e parecer sobre a abrangência dessa obrigação legal, em especial acerca dos seguintes questionamentos:

1. O Art. 8º, § 1º, IV, da LAI, o Art. 29, §2º, V, da Lei nº 14.129/2021, o Art. 13 da Lei nº 14.133/2021, ou algum outro dispositivo legal em vigor apresenta previsão sobre a obrigatoriedade de disponibilização em transparência ativa do inteiro teor **dos processos de licitações e contratações autuados eletronicamente**?

**2. No caso da existência de obrigação legal para atendimento à determinação constante do item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário:**

2.1. A partir de que data os órgãos e entidades estariam obrigados a publicar seus processos de licitações e contratações autuados eletronicamente?

2.2. As empresas estatais (inclusive as que atuam em regime de concorrência) também estariam obrigadas a publicar seus processos de **licitações e contratações autuados eletronicamente**?

**2.3. No caso de processo em andamento, em que momento deve ocorrer a publicidade? Sempre após a finalização de cada ato?**

(destaques no original)

7. Julgando ainda persistir questões que julgamos essenciais para uma resposta em profundidade, esta Conjur-CGU encaminhou alguns pontos de dúvida à área técnica:

1. A Controladoria-Geral da União (CGU), nos termos do inciso IV do art. 68 do Decreto 7.724, de 2012 (Regulamento da LAI), tem a competência para realizar o monitoramento anual acerca da implementação dos ditames da Lei 12.527, de 2011, no âmbito da Administração Pública Federal. Levando-se em consideração que o art. 8º, § 1º, inciso IV, da LAI determina, **no mínimo**, a divulgação de "*informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados*" e o art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012, determina a divulgação de informações sobre "*licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas*", **questiona-se: quais os instrumentos e documentos do processo de contratação que estão sendo exigidos por parte dos órgãos e entidades para que seja dada transparência ativa, no âmbito do monitoramento anual?**

2. A partir da vigência da Lei n. 13.303, de 2016 (Estatuto Jurídico da Estatais), quais documentos e instrumentos da contratação que são exigidos transparência ativa dessas entidades?

3. Por quanto tempo e desde quando os órgãos e entidades devem manter em transparência ativa esses instrumentos e documentos da contratação?

4. No desenho atual do processo de monitoramento, quais os mecanismos existentes para remediar desconformidades detectadas?

8. Em resposta, a DTC/STPC informou o seguinte:

1. (...)

Conforme consignado na 6ª edição do [Guia de Transparência Ativa - GTA](#), lançado em 2019, são cobradas as seguintes informações sobre **licitações**, realizadas e em andamento:

Órgão superior

Órgão subordinado ou entidade vinculada

Unidade administrativa dos serviços gerais (UASG)

Número da licitação

Número do processo

*Modalidade da licitação*

*Objeto*

*Número de itens*

*Data e hora da abertura*

*Local da abertura*

*Cidade da abertura*

*Unidade da Federação da abertura*

*Situação da licitação (aberta ou homologada)*

*Contato no órgão ou entidade responsável*

*Atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade.*

*No que diz respeito às informações relativas aos **contratos** firmados e notas de empenho expedidas devem ser disponibilizadas, são cobradas as seguintes informações:*

*Órgão superior*

*Órgão subordinado ou entidade vinculada*

*Unidade administrativa dos serviços gerais (UASG)*

*Número do contrato*

*Data de publicação no Diário Oficial da União*

*Número do processo*

*Modalidade da licitação*

*Nome do contratado*

*Número de inscrição do contratado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)*

*Objeto*

*Fundamento legal*

*Período de vigência*

*Valor do contrato*

*Situação do contrato (ativo, concluído, rescindido ou cancelado)*

*Relação de aditivos ao contrato com as seguintes informações:*

*Número do aditivo*

*Data da publicação no Diário Oficial da União*

*Número do processo*

*Objeto do aditivo*

*Esclarecemos, adicionalmente, que essas informações detalhadas podem ser extraídas do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), sendo assim o órgão ou entidade que utilize tal sistema pode disponibilizar link para as seções de [Licitações](#) e [Contratos](#) do Portal da Transparência. Aqueles que não o utilizam, devem providenciar a publicação desses dados em seus sites oficiais por meios próprios.*

*Além disso, desde a publicação do Acórdão nº 1.855/2018-Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), passou-se também a exigir a publicação do inteiro teor dos contratos celebrados por todos os órgãos e entidades, mesmo daqueles que utilizem o SIASG e disponibilizem links para o Portal da Transparência.*

2. (...)

*Desde a publicação do Acórdão nº 1.855/2018-Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), passou-se também a exigir a publicação do inteiro teor dos contratos celebrados por todos os órgãos e entidades, mesmo daqueles que utilizem o SIASG e disponibilizem links para o Portal da Transparência. Previamente a essa data, eram exigidos apenas os seguintes documentos:*

*Órgão superior*

*Órgão subordinado ou entidade vinculada*

*Unidade administrativa dos serviços gerais (UASG)*

*Número do contrato*

*Data de publicação no Diário Oficial da União*

*Número do processo*

*Modalidade da licitação*

*Nome do contratado*

*Número de inscrição do contratado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)*

*Objeto*

*Fundamento legal*

*Período de vigência*

*Valor do contrato*

*Situação do contrato (ativo, concluído, rescindido ou cancelado)*

*Relação de aditivos ao contrato com as seguintes informações:*

*Número do aditivo*

*Data da publicação no Diário Oficial da União*

*Número do processo*

*Objeto do aditivo*

3. (...)

*Diante da lacuna apresentada pela Lei de Acesso à Informação (LAI), com relação ao prazo mínimo de disponibilização de informações em transparência ativa, a Controladoria-Geral da União (CGU) adotou, como boa prática e por analogia, o prazo da IN TCU 84/2020 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>), que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União. Esse prazo é relacionado à regra da publicação por, no mínimo, 5 anos no menu 'Acesso à Informação' dos sites dos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal.*

4. (...)

*Primeiramente, para orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal acerca das obrigações de transparência ativa, a CGU produziu o Guia de Transparência Ativa (GTA), que traz uma compilação das normas legais e infralegais relacionadas ao tema, incluindo não só o conteúdo, mas também a estrutura em que as informações devem ser organizadas nos sites oficiais, a partir de um menu em primeiro nível intitulado "Acesso à Informação".*

*No âmbito da competência estabelecida pelo art. 68, inciso VI, do Decreto nº 7.724/2012, a CGU monitora e avalia o cumprimento das obrigações de transparência ativa, conforme as orientações do GTA, no Poder Executivo Federal. Essa ação é realizada a partir de informações obtidas pelo Sistema de Transparência Ativa (STA), disponibilizado aos órgãos e entidades por meio da Plataforma Fala.BR – Módulo Acesso à Informação.*

*O STA é um formulário a ser obrigatoriamente preenchido e atualizado, sempre que necessário, por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, informando sobre o atendimento das obrigações de Transparência Ativa previstas na legislação (art. 4º, VI e VII da Portaria Interministerial CGU/MPOG nº 1.254/2015). O responsável pela transparência ativa de cada órgão ou entidade deve informar, por meio do STA, o link exato onde se encontra cada uma das 49 informações obrigatórias.*

*Assim, o monitoramento consiste em garantir que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal que utilizam o Fala.BR preencham cada um dos 49 itens do STA indicando a localização das informações em sua transparência ativa. Já a avaliação é realizada item por item, e se refere à conformidade entre a informação publicada no site oficial do órgão ou da entidade e o link informado no STA. Dessa forma, cada item será classificado como "cumpre", "cumpre parcialmente" ou "não cumprir", conforme os critérios abaixo:*

*Cumpre:*

*O órgão/entidade disponibiliza as informações em seu site oficial, no menu "Acesso à Informação", posicionado no primeiro nível da página oficial e no submenu pertinente, de maneira integral e atualizada, e informa, no STA, o link exato de onde as informações se encontram.*

*Cumpre parcialmente:*

*O órgão/entidade disponibiliza as informações em seu site oficial, no menu acesso à informação, posicionado no primeiro nível da página oficial e no submenu pertinente, de maneira integral e atualizada, mas não informa o link adequadamente no STA (link quebrado ou que direciona para o local incorreto); ou*

*O órgão/entidade disponibiliza as informações em seu site oficial, no menu acesso à informação, posicionado no primeiro nível da página oficial e no submenu pertinente e informa, no STA, link direto de onde estão disponibilizadas as informações, mas que foram prestadas apenas parcialmente.*

*Não cumprir:*

*O órgão/entidade não disponibiliza sua página oficial no domínio adequado (.gov.br); ou o menu "Acesso à Informação" não está posicionado em primeiro nível na página oficial do órgão; ou*

*O órgão/entidade não disponibiliza as informações em seu site oficial ou estão totalmente desatualizadas; ou o órgão/entidade disponibiliza as informações fora do menu "Acesso à Informação" e/ou fora do submenu adequado; ou*

*O órgão/entidade não disponibiliza links obrigatórios para o Portal da Transparência e/ou para os demais sistemas estruturantes do Governo Federal; ou*

*O órgão/entidade não preencheu o STA, independentemente de ter as informações publicadas adequadamente em seu site.*

*No caso dos itens avaliados como "cumpre parcialmente" ou "não cumprir", a CGU orienta o avaliado sobre as providências necessárias para que as obrigações sejam plenamente atendidas e/ou que o STA seja adequadamente preenchido. Após realizar os ajustes, o órgão ou a entidade deve informar a alteração no STA, para nova avaliação.*

*O resultado da avaliação de Transparência Ativa é disponibilizado no Painel da LAI, aba "Transparência Ativa", o qual mostra o nível de atendimento das obrigações de transparência ativa em cada órgão ou entidade a fim de que a população também possa realizar o controle social. Até que sejam realizadas as adequações no site do órgão ou da entidade e que tais atualizações sejam relatadas por meio do STA, a avaliação, no Painel da LAI, permanecerá como "cumpre parcialmente" ou "não cumprir", conforme o caso, prejudicando os indicadores do órgão em relação ao cumprimento de suas obrigações de Transparência Ativa.*

9. Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica – Conjur/CGU, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, para análise e elaboração de manifestação consultiva, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

10. É o relatório. Passo a fundamentar.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

11. Preliminarmente, saliente-se que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

12. Da mesma forma, não cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira, salvo na hipótese admitida pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU nº 7 (BPC): "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

13. A presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

## 2.1. DA TRANSPARÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

14. O Poder Executivo federal designou a Controladoria-Geral da União para ser responsável pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência da administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30 da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 2011 e; pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação da LAI.

15. O constituinte consagrou no texto da Carta Magna de 1988, expressamente, como direito individual do cidadão o acesso à informação de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII), o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre os atos do governo (art. 37, § 3º, II), bem como a disponibilidade de consulta da gestão da documentação governamental. Vejamos:

### Constituição Federal de 1988

Art. 5º ...

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Art. 216 .... § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

16. Não obstante, a Suprema Corte também esclarece que "*A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. (...)*" [STF, [MS 28.178/DF](#), Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 04/03/2015, DJe de 08/05/2015]. Neste sentido, o amadurecimento da democracia no país está pautado na concepção de que a publicidade deve ser apontada como preceito geral e o sigilo como exceção.

17. Ainda segundo o STF, "*A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado(...)*" [STF, SS 3902 AgR-segundo/SP, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 09/06/2011, DJe de 03/10/2011].

18. O Tribunal Pleno do STF, mais recentemente, reafirmou a existência desse vínculo indissociável que existe entre democracias e acesso a informações públicas. Vejamos:

(...)

A regra no Estado democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida a edição ordinária de atos secretos, imunes ao controle social. O regime democrático obriga a Administração Pública a conferir máxima transparência aos seus atos. Essa é também uma consequência direta de um conjunto de normas constitucionais, tais como o princípio republicano (art. 1º, CF/1988), o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, CF/1988) e o princípio da publicidade (art. 37, caput e § 3º, II, CF/1988). 3. A Constituição ressalva a publicidade em apenas duas hipóteses: (i) informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade (art. 5º, XXXIII, parte final); e (ii) proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (arts. 5º, X e 37, § 3, II, CF/1988). Como se vê, o sigilo só pode ser decretado em situações específicas, com forte ônus argumentativo a quem deu origem à restrição ao direito fundamental à informação, observado o princípio da proporcionalidade. (...)

(ADI 5371, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 02/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-061 DIVULG 30-03-2022 PUBLIC 31-03-2022)

19. A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012 e, juntamente com o Decreto nº 7.724, de 2012, são os principais instrumentos normativos que regulamentam o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, previsto na Constituição. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Contas e Ministério Público.

20. A LAI traça as diretrizes que consagram o direito fundamental de acesso à informação em seu art. 3º. Vejamos:

**Lei n. 12.527, de 2011.**

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

**I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;**

**II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;**

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(destacamos)

21. Da leitura do inciso I, do supracitado art. 3º, se extrai o princípio da máxima divulgação das informações públicas. Segundo Cunha Filho e Xavier<sup>[1]</sup>,

*Trata-se de princípio que norteia toda a aplicação da Lei de Acesso à Informação. O conteúdo normativo deste princípio implica no estabelecimento de presunção em favor da publicidade de informações públicas, a qual vincula a atividade de todos os órgãos públicos. Assim, a aplicação deste princípio implica que requerimentos de acesso à informação somente podem ser denegados quando a autoridade pública demandada demonstrar concretamente que a sua publicação pode trazer risco de dano substancial a um direito constitucional ou legalmente protegido.*

22. Sendo assim, as restrições a esse direito fundamental (de acesso à informação) devem, necessariamente, ser interpretadas de forma restritiva. Ademais, inverte-se o ônus para o Estado, que deverá comprovar que a informação não pode ser revelada e, por fim, havendo dúvida quanto a sua divulgação, deve-se primar pela publicidade em detrimento do sigilo.

23. Em seu art. 7º, inciso II, a LAI esclarece que compreende no conceito de acesso à informação os direitos de obter informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos. Paulo Branco e Gilmar Mendes<sup>[2]</sup> salientam que a LAI é um “importante marco para a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, por meio de medidas que devem ser executadas de acordo com os princípios básicos da Administração Pública e por diretrizes que zelam e incentivam a ampla transparência”

24. A publicidade lança luz sobre a limitação temporária do segredo pelo Estado, legítimo corolário da transparência pública. Para Bobbio (1997)<sup>[3]</sup>, “(...) o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo (...)” (BOBBIO, 1997, p.86).

25. Hoje o cidadão pode ter acesso às informações produzidas pelos órgãos e instituições que integram os poderes da república, no âmbito das três esferas (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), cabendo ao poder público atender às demandas por informações a ele apresentadas com base nos princípios constitucionais que regem a atuação do Estado.

## 2.2. DA TRANSPARÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

26. Conforme já debatido no PARECER n. 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU desta CONJUR-CGU, aprovado pelo Despacho n. 00093/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, nos procedimentos licitatórios somente é cabível a restrição de acesso à proposta, até que esta seja aberta. Os demais documentos juntados ao procedimento são públicos e não podem ter seu acesso restringido. Dados como certidões de regularidade fiscal e trabalhista, documentos contábeis, comprovação de capacidade técnica, notadamente os quais são exigidos no próprio Edital do certame, por obrigação legal, não podem ser restritos. Ao contrário, a lei impõe publicidade a todo o processo licitatório. Vejamos como já estabelecia a Lei n. 8.666, de 1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da **publicidade**, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

(...)

**§ 3º 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.**

**Art. 63. É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos.**

(destacamos)

27. Atualmente, com o processo eletrônico, não se faz mais necessário o pagamento de emolumentos e a

disponibilização de cópia dos autos do processo. Numa leitura moderna do referido dispositivo, o inteiro teor dos autos do processo de contratação deve ser ofertado a qualquer interessado que assim o requeira, o que entende-se por transparência passiva do processo.

28. Todavia, com a edição da LAI, notadamente o comando trazido no art. 8º, § 1º, IV, os procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados passaram a ser disponibilizados, também, por meio de transparência ativa. Vejamos:

**Lei nº 12.527, de 2011**

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:**

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

**IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(grifos nossos)

29. Na forma do art. 11, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, os parágrafos se prestam para expressar “*aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida*”.

30. Nestes termos, a escorreita interpretação, do parágrafo § 1º, IV, do art. 8º, deve ser necessariamente associada ao seu *caput*, extraindo-se um comando de transparência ativa para as informações que sejam produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades públicas, uma vez que determina a promoção da divulgação da informação **independente de requerimentos**.

31. Em outras palavras, além de se constituir num rol meramente exemplificativo (*numerus apertus*), o §1º do art. 8º constitui-se em um ponto de partida mínimo para a transparência ativa que deve ser dada pela Administração Pública.

32. Dessa forma, ao regular o referido dispositivo, o art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012, contém uma determinação clara da divulgação dos principais documentos que fazem parte do processo licitatório, ao determinar a divulgação de informações sobre “*licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas*”.

33. Mais recentemente, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 2021) avançou no tema, dispondo em seu art. 13 sobre a publicidade dos atos praticados no âmbito do processo licitatório.

**Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 13. **Os atos praticados no processo licitatório são públicos**, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, **na forma da lei**.

Parágrafo único. A publicidade será diferida:

I - quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;

II - quanto ao orçamento da Administração, nos termos do [art. 24 desta Lei](#).

34. Se observa que a Nova Lei de Licitações e Contratos, no intuito de avançar com a transparência ativa de todo o processo de contratação, não mais fez referência somente aos principais atos do processo, mas descreveu expressamente 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, na forma da lei**.” A lei a que se refere o dispositivo é a Lei de Acesso à Informação, que rege a matéria em seu art. 8º.

35. No mesmo sentido, o art. 29, §2º, V, da Lei do Governo Digital, Lei nº 14.129, de 2021, norma contemporânea a Lei n. 14.133, de 2021, tratou a matéria da seguinte forma:

**Lei nº 14.129, de 2021**

Art. 29. Os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pela sociedade, observados os princípios dispostos no [art. 6º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#) (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

(...)

**§ 2º Sem prejuízo da legislação em vigor, os órgãos e as entidades previstos no art. 2º desta Lei deverão divulgar na internet:**

I - o orçamento anual de despesas e receitas públicas do Poder ou órgão independente;

II - a execução das despesas e receitas públicas, nos termos dos [arts. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#);

III - os repasses de recursos federais aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal;

IV - os convênios e as operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais e de organizações não governamentais de qualquer natureza;

V - as licitações e as contratações realizadas pelo Poder ou órgão independente;

VI - as notas fiscais eletrônicas relativas às compras públicas;

VII - as informações sobre os servidores e os empregados públicos federais, bem como sobre os militares da União, incluídos nome e detalhamento dos vínculos profissionais e de remuneração;

VIII - as viagens a serviço custeadas pelo Poder ou órgão independente;

IX - as sanções administrativas aplicadas a pessoas, a empresas, a organizações não governamentais e a servidores públicos;

X - os currículos dos ocupantes de cargos de chefia e direção;

XI - o inventário de bases de dados produzidos ou geridos no âmbito do órgão ou instituição, bem como catálogo de dados abertos disponíveis;

XII - as concessões de recursos financeiros ou as renúncias de receitas para pessoas físicas ou jurídicas, com vistas ao desenvolvimento político, econômico, social e cultural, incluída a divulgação dos valores recebidos, da contrapartida e dos objetivos a serem alcançados por meio da utilização desses recursos e, no caso das renúncias individualizadas, dos dados dos beneficiários.

(grifos nossos)

36. Tais normas são corolários do princípio da publicidade, disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que preceitua ser dever da Administração Pública divulgar os atos praticados, tencionando cientificar os particulares das atividades exercidas pelo administrador com a *res publica*.

37. A partir da publicação do Acórdão nº 1.855/2018-Plenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou à CGU que "*possibilite a inserção de arquivos com o inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos nas páginas de transparência dos órgãos, com o intuito de aprimorar a transparência ativa e em atendimento aos fins do art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011*".

38. Mais recentemente, o TCU exarou o Acórdão nº 389/2020-Plenário, objeto de análise dos presentes autos, que, avançando no tema, determinou à CGU o seguinte:

(...)

1.6.3. determinar à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 5º, *caput*, da Portaria Segecex 13/2011, e em vista do disposto no inciso IV do art. 68 do Decreto 7.724/2012, que atribui àquele órgão competência para realizar o monitoramento anual acerca da implementação dos ditames da Lei 12.527/2011 no âmbito da Administração Pública Federal, que inclua, em sua rotina de verificações periódicas, avaliações relacionadas ao cumprimento do comando estabelecido no art. 8º, § 1º, inciso IV, da citada lei, indagando aos órgãos e entidades se divulgam, em seus *sites, links* para acesso ao inteiro teor dos processos de suas licitações e contratações autuados eletronicamente, consoante diretriz estabelecida no item 1.7.2 do [Acórdão 3011/2017-TCU-Segunda Câmara](#);

39. Ou seja, o TCU passou a entender que há a necessidade de disponibilização não só dos principais documentos do processo de contratação, mas do inteiro teor dos processos de contratação a serem publicados na subseção 'Licitações e Contratos', do menu 'Acesso à Informação' - além dos links para onde se localizam as informações no Portal da Transparência do Governo Federal ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)), já filtradas por órgão ou entidade, desde a edição da LAI, o que difere da interpretação que vinha sendo dada pela área técnica da CGU, que vinha fazendo uma hermenêutica literal do art. 8º, § 1º, IV, da LAI.

40. **Da análise dessas informações em cotejo com a legislação de regência, pode-se concluir que conquanto o dever de publicidade já estivesse disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro desde a Lei n. 8.666, de 1993, foi somente com a edição da LAI (Lei n. 12.527, de 2011) que se pôde falar em transparência ativa dos instrumentos de contratação (art. 8º, § 1º, IV) e, mais recentemente, com a edição da Lei n. 14.133, de 2021, que se passou a exigir a transparência ativa de todo o processo de contratação (art. 13) e não mais somente das principais informações e principais instrumentos que compunham o processo licitatório.**

41. **Sendo assim, e em resposta a primeira pergunta formulada na consulta, entende-se que somente a partir de 1º de abril de 2021, data de entrada em vigor da Lei n. 14.133, de 2021, foi que os órgãos e entidades passaram a ficar obrigados a publicar o inteiro teor dos processos de contratação, devendo ser divulgados em seus sites os respectivos links de acesso, conforme recomendação dada no Acórdão nº 389/2020-Plenário do TCU.**

### 2.3. DO TRATAMENTO DOS DADOS PESSOAIS CONSTANTES NOS AUTOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

42. Ainda, outro tema a ser debatido dentro das considerações ao princípio da publicidade se dá acerca dos dados pessoais contidos nos processos licitatórios e contratos administrativos. A LAI, em seu art. 31, informa que o tratamento de dados pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, devendo o seu acesso ser restrito a agentes públicos legalmente autorizados para tanto e à pessoa a que elas se referirem. Vejamos:

#### **Lei nº 12.527, de 2011**

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

43. Diante da entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, vários questionamentos surgiram em razão da aplicação de suas disposições com relação aos procedimentos licitatórios. Buscando solucionar alguns deles, esta Conjur-CGU exarou o **PARECER n. 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, aprovado pelo DESPACHO n. 00136/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 00190.103008/2020-99, Seq. 6 e 10), que concluíram o seguinte:

**PARECER n. 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E À AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA. TRANSPARÊNCIA COMO REGRA E SIGILO COMO EXCEÇÃO. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS IMPRESCINDÍVEIS AO INTERESSE PÚBLICO. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD). DISPENSA DO CONSENTIMENTO NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. AUTONOMIA DA VONTADE. DIVULGAÇÃO DE DADOS CADASTRAIS DESCARACTERIZADOS DO REPRESENTANTE LEGAL DA CONTRATADA. PARECER N. 00295/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO SIAPE PELOS SERVIDORES.

1. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6.387, 6.388, 6.389, 6.390 e 6.393, passou a reconhecer a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa como direitos fundamentais autônomos, extraídos da garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X), do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da garantia processual do habeas data (art. 5º, LXXII), previstos na Constituição Federal de 1988;

2. O direito individual à obtenção das informações referidas no inciso XXXIII do art. 5º situa-se na mesma seara jusfundamental do direito à proteção dos dados pessoais (art. 5º, X), inexistindo, dessa forma, qualquer hierarquia ou juízo de prevalência entre eles;

3. A Lei de Acesso à Informação, em seu art. 3º, inciso I, define o sigilo como exceção e a publicidade como regra. Entre as exceções aptas a impor a restrição de acesso, estão os dados pessoais. Tanto a LAI quanto a LGPD justificam o acesso de terceiros a dados pessoais, inclusive os dados pessoais sensíveis - em alguns casos -, com base no interesse público: *i*) o inciso II do artigo 3º da LAI, ao definir a divulgação de informações de interesse público como diretriz da lei; *ii*) o inciso V do § 3º do artigo 31 da LAI, ao versar sobre dispensa de consentimento para tratamento de informações pessoais; *iii*) o § 3º do artigo 7º da LGPD, que vincula o tratamento de dados pessoais de acesso público ao interesse público que justifica sua disponibilização; e *iv*) o artigo 23 da LGPD, ao autorizar o tratamento de dados pessoais pelo poder público - com referência expressa, na norma, ao escopo da Lei de Acesso à Informação - para a persecução do interesse público.

4. Somente devem ser divulgados os dados pessoais que sejam imprescindíveis ao interesse público, assim entendido como aquele que atende ao direito fundamental consagrado no inciso XXXIII do artigo 5º, conjugado com o artigo 37 da Constituição, ou seja, aquilo que é necessário e indispensável para o controle social da transparência pública;

5. No inciso V do art. 7º da LGPD há hipótese específica de tratamento de dados pessoais quando necessário à execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados. O consentimento específico do titular é tácito, nesses casos, em decorrência da autonomia da vontade expressa no momento da realização do instrumento contratual, ou seja, não sendo necessária nova previsão expressa para o tratamento decorrente do ato (art. 7º, inciso V, da LGPD);

6. A LAI, em seu art. 31, informa que o tratamento de dados pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, devendo o seu acesso ser restrito a agentes públicos legalmente autorizados para tanto e à pessoa a que elas se referirem. Dessa forma, a menos que se cumpram os requisitos dos artigos 60 a 62 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, informações como o número de CPF, sigilo bancário e fiscal, dentre outros, devem ser resguardados do acesso de terceiros;

7. Por meio do PARECER n. 00295/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, esta Conjur-CGU entendeu não ser possível revelar dados pessoais de particulares em banco de dados públicos, como os cadastros de sanções mantidos pela Controladoria-Geral da União - CGU. Concluiu, nesse parecer, que a divulgação do número de CPF deve ocorrer de forma descaracterizada, salvo nos casos de MEI (Microempreendedor individual) e EI (Empresário Individual) que eventualmente utilizem seus CPFs como dado cadastral em contratos com a Administração Pública;

8. Visando à necessidade de compatibilização entre as disposições da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 2011) e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709, de 2018), em consonância com as orientações contidas no Acórdão TCU nº 1855/2018 (Plenário), que determinou aos órgãos e entidades da administração pública federal que publicassem o “*inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos nas páginas de transparência dos órgãos, com o intuito de aprimorar a transparência ativa e em atendimento aos fins do art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011*”, os dados pessoais inseridos nos preâmbulos dos contratos, convênios e afins, celebrados pela Administração Pública, devem limitar-se aos nomes das partes e seus respectivos CPF/CNPJ e endereços, por se tratarem dos elementos minimamente necessários à identificação e localização dos agentes para fins de controle social e de exigência de cumprimento das obrigações contratuais assumidas. Por outro lado, quando se tratar de representante legal de pessoa jurídica da contratada, o número de CPF deve ser

divulgado de forma descaracterizada, de modo a evitar, ao mesmo tempo, os homônimos e o uso desautorizado de tal dado por terceiros;

9. Com relação ao representante legal da pessoa jurídica de direito público (contratante), é possível a substituição do número do CPF pelo número de matrícula - que no âmbito federal é o número SIAPE – tanto na lavratura de contratos, termos aditivos e instrumentos congêneres, quanto em acordos de cooperação técnica, portarias de designação ou mesmo em relatórios e documentos relacionados às atividades finalísticas desta CGU, visto que se mostra suficiente para conseguir identificar o servidor responsável pelo ato (afastando-se os homônimos) e evitar o uso indevido do número de CPF por terceiros. O número SIAPE diz respeito à matrícula que identifica o servidor público no órgão em que desempenha suas atividades, e, embora se enquadre na definição de dado pessoal, à luz da LGPD, não possui repercussões para além da vida pública do servidor, não havendo razões para que esse dado tenha restrição de acesso.

**DESPACHO n. 00093/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

ADMINISTRATIVO. TRANSPARÊNCIA. GOVERNO DIGITAL. PROTEÇÃO A DADOS PESSOAIS. PUBLICAÇÃO DE CPF EM TRANSPARÊNCIA ATIVA DE FORMA DESCARACTERIZADA.

A. O CPF, como fato administrativo, para além das suas finalidades tributárias originais, é hoje onúmero suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos, para fins da Lei de Governo Digital; e o número único do registro geral nacional de identificação civil, para fins da Lei 9.454/1997.

B. Dada a relevância e centralidade de "A", e as consequências negativas para o cidadão que pode advir do seu mau uso, fraude ou roubo de identidade, o CPF possui a natureza jurídica cumulada de: "Informação pessoal relativa à intimidade", nos termos do art. 31, da LAI, e deve ter seu acesso restrito naqueles termos; e "Dado pessoal não-sensível" que deve ser protegido nos termos da LGPD (art. 5º, I e II), observando os princípios da necessidade, segurança e prevenção (art. 6º, III, VII e VIII); mas que pode receber da Administração Pública o tratamento de publicação em transparência ativa, no que for necessário para a execução das obrigações legais e da política pública de transparência e governo aberto (art. 7º, III), e independentemente do consentimento expresso do titular do CPF (art. 7º, I).

C. A publicação em transparência ativa do número do CPF deve ser feita de forma descaracterizada, mediante ocultação dos três primeiros dígitos e dos dois dígitos verificadores, uma vez que: tal procedimento enquadra-se no conceito de técnica de anonimização do dado, da LGPD (arts. 5º, XI e 12); deriva sua juridicidade também da analogia ao art. 149 da LDO, e consagração na jurisprudência administrativa de pedidos de acesso à informação e no costume administrativo do Portal da Transparência; e atende concomitantemente aos requisitos de restrição de acesso à informação do art. 31 da LAI; aos requisitos de proteção de dados pessoais da LGPD, notadamente aos princípios da necessidade, segurança e prevenção; e às obrigações legais e às necessidades da política pública de transparência e de governo aberto, possibilitando o controle social e prevenindo homonímias;

D. Para fins de execução das normas e da interoperabilidade de dados das políticas públicas de identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos e no registro geral nacional de identificação civil, e considerando os fundamentos e restrições delineados em "B" e "C", conclui-se que o uso interno e compartilhamento do CPF entre todos os órgãos e entidades da administração pública deve ser feito na íntegra, mas, no caso de compartilhamento, deve ser categorizado no nível de "compartilhamento restrito" nos termos do art. 4º, II do Decreto 10.046/2019.

44. Posteriormente, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da AGU (DECOR/CGU/AGU), órgão responsável por uniformizar o entendimento jurídico no âmbito dos órgãos consultivos da AGU, exarou o **PARECER n. 009/2022/DECOR/CGU/AGU**, datado de 02 de setembro de 2022, qual versa sobre **reflexos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) - Lei n.º 13.709/2018 - nas contratações públicas**. Vejamos:

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS (ART. 5º, INC. LXXIX, CRFB/88). LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LEI N.º 13.709/2018). LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

I. Com a recente promulgação da EC n.º 115/2022, o direito à proteção dos dados pessoais foi inserido no rol dos direitos fundamentais da CRFB/88, art. 5º, inc. LXXIX. A despeito disso, já estava assentado pelos Tribunais e Doutrina Pátrios a proteção deste direito fundamental com fulcro na "valorização da dignidade humana, proteção constitucional à intimidade e utilização do habeas data". (ADPF 695/DF)

II. A Lei n.º 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) foi editada para dispor *sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.*"(art. 1º)

III. Os dados pessoais tratados em razão de licitações e contratos administrativos devem subsumir-se à nova Política desde a entrada em vigor da LGPD, mesmo no caso das licitações em curso e os contratos já firmados, que poderão ser revistos, caso necessário, para adaptação aos parâmetros impostos pela norma.

IV. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público deverá guardar compatibilidade com a finalidade específica informada ao titular para o fornecimento dos dados (art. 6º) e *"deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público"* (art. 23)

V. O tratamento dos dados pessoais, no caso, poderá ocorrer se houver consentimento do titular do direito; para o cumprimento de obrigação legal; para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular; e também na hipótese do uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres. (art. 7º, inc. I, II, III, e V)

VI. Os atos da Administração Pública são regidos pelo princípio da publicidade (CRFB/88, art. 37, c/c §3º, art. 3º, da Lei n.º 8.666/93). Assim, *"os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito."* (art. 46), *"com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da*

personalidade da pessoa natural."(art. 1º)

VII. Há a necessidade de manutenção dos dados fornecidos pelos licitantes não contratados e pelos contratado após o encerramento do contrato, visando o cumprimento de obrigação legal. (art. 16, I)

45. Sobre o assunto versado nos presentes autos, conforme indicado no parecer retro, impende observar que a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos (CNMLC), no curso regular de suas atividades, exarou o **PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU**, aprovado pelo **DESPACHO n. 00290/2022/CNMLC/CGU/AGU**, **DESPACHO n. 00322/2022/DECOR/CGU/AGU**, e **DESPACHO n. 00397/2022/GAB/CGU/AGU** (seq. 618/621, NUP n. 00688.000716/2019-43), sendo válido transcrever abaixo a sua ementa, visto que foram abordadas várias questões pertinentes à matéria em cotejo:

EMENTA: I - Manifestação jurídica sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos elaborados no âmbito desta Câmara. Respostas a questionamentos formulados por áreas técnicas. Teses iniciais para fundamentar a inserção de cláusulas gerais a esse respeito. Possibilidade de aprofundamento da matéria mediante provocação específica. Abertura para sugestões quanto às cláusulas pelo e-mail [egu.modeloscontratacao@agu.gov.br](mailto:egu.modeloscontratacao@agu.gov.br).

II - no que se refere à transferência internacional de dados pessoais, a contratação é possível nas hipóteses do art. 33 da LGPD, atentando-se para o fato de que pontuais incisos ainda aguardam regulamentação por parte da ANPD e de que a transferência para empresas privadas necessita observar o art. 26 da LGPD;

II.1 - enquanto não é editada essa regulamentação, em especial no que se refere às contratações públicas, recomenda-se inserção de cláusula genérica nas minutas contratuais que eventualmente possam exigir transferência internacional;

II.2 - caso a própria Administração necessite efetuar transferência internacional de dados, também deverá observar essas hipóteses restritas do art. 33 da LGPD, bem como o art. 26 desta Lei;

III - a contratação de suboperador de dados é, em princípio, lícita, pois não há vedação na legislação vigente;

III.1 - respondem, de forma solidária, todos os agentes de tratamento pelos danos eventualmente causados;

III.2 - recomenda-se que haja inclusão de cláusula para tratar do tema dos impactos da LGPD nas subcontratações;

IV - pode ser exigida declaração da contratada de que seu pessoal cumpre adequadamente a LGPD, todavia, caso se entenda necessário que seus empregados firmem declaração individual de que cumprem essa Lei, pode-se usar como sugestão o modelo constante do item "C" desse parecer;

V - entende-se possível a exigência de uma declaração que dê conta da adaptação da licitante ou contratada aos termos da LGPD, inclusive no que se refere ao conhecimento necessário dos empregados para o cumprimento dos deveres da Lei;

VI - é possível que a Administração realize diligências para aferir o cumprimento da LGPD pela licitante ou pela contratada;

VII - é recomendável inclusão de disposições específicas na documentação de contratação para abordar as questões tratadas, podendo-se adotar, como sugestão, a cláusula genérica contida no item "F" desse parecer;

VIII - com relação às minutas, recomenda-se supressão de números de documentos pessoais, notadamente nos contratos, bem como de exigência de atestados de antecedentes criminais, uma vez que a possibilidade dessa exigência é excepcional;

VIII.1 - admite-se que a Administração continue exigindo comprovação de exames admissionais e demissionais, devendo tal documentação ser guardada apenas enquanto não prescritas as obrigações trabalhistas correlatas e somente para a finalidade de comprovar o cumprimento dessas obrigações;

VIII.2 - quanto ao dado pessoal do endereço, que somente foi localizado na minuta de contrato de locação, é recomendável que seja suprimido quando o locador for pessoa natural, uma vez que a divulgação desse instrumento poderia expor indevidamente esse dado. Nesse caso, tal dado deverá ser arquivado em local à parte, uma vez que a Administração poderá necessitar dele para eventual contato com o locador, inclusive para eventual citação ou intimação em processos judiciais ou administrativos;

IX - quando exigido documento pessoal para fins de identificação de pessoa responsável por realizar vistoria em procedimento licitatório, é recomendável que no termo de vistoria conste consentimento da pessoa para que seu nome e documento fiquem no processo e que possam ser acessados por terceiros, ante a natureza pública do processo; e

X - recomenda-se a observância dos itens complementares, inseridos no presente estudo para além dos questionamentos formulados.

46. Destaque-se, também, que, com relação à "adequação dos modelos de instrumentos convocatórios e contratos", a CNMLC/DECOR/CGU assim se manifestou:

#### **PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU**

Já nos contratos, recomenda-se que não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, **propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional**, que já é suficiente para a finalidade a que se destina e evita a necessidade de tratamento adicional e principalmente dos cuidados exigidos para evitar que números de documentos pessoais sejam eventualmente acessados indevidamente.

Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado.

#### **DESPACHO n. 00290/2022/CNMLC/CGU/AGU**

Qualquer utilização de dado pessoal deve considerar os princípios do art. 6º da LGPD. A aposição de um dado pessoal em um documento de contratação (como um contrato, por exemplo) deve ter em conta os princípios da finalidade e necessidade. Não havendo razão/necessidade para um dado pessoal estar no contrato ou sendo a inclusão desconforme com a finalidade informada ao titular, deve ser ele suprimido, sem prejuízo de,

eventualmente, constar de algum documento do processo de contratação no qual tal necessidade esteja presente. É nesse sentido que deve ser interpretada a análise do item "G" do parecer supracitado - em especial quanto aos documentos pessoais e o endereço, os quais, ainda que não estejam no contrato em si, poderão compor outros documentos do processo de contratação, caso haja motivo para tanto.

47. Ressalte-se, por fim, assim como fez o Parecer da CNMLC/DECOR/CGU, a necessidade da adoção de cuidados especiais atinentes aos contratos de terceirização. Sobre o assunto, o Relatório de Impacto a Proteção de Dados Pessoais do Tribunal de Contas da União, sublinhou que:

A fase de execução contratual foi considerada a mais crítica no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais. A atividade de fiscalização de contratos de terceirização, mais especificamente, implica o tratamento de volume expressivo de dados pessoais, por força dos procedimentos de conformidade documental relativa a encargos trabalhistas e previdenciários das contratadas.

#### **2.4. DA PUBLICIDADE DOS PROCESSOS DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES AUTUADOS ELETRONICAMENTE E AS EMPRESAS ESTATAIS**

48. A Lei do Governo Digital, Lei n. 14.129, de 2021, determinou, como visto anteriormente, o dever de publicidade, em transparência ativa, das licitações e contratações realizadas pelo Poder Público. Observa-se que a referida lei foi categórica ao fazer a distinção entre as empresas estatais que prestam serviço público das que atuam em atividade econômica em sentido estrito, afastando estas últimas do seu âmbito de aplicação. Vejamos:

Art. 2º Esta Lei aplica-se:

I - aos órgãos da administração pública direta federal, abrangendo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União, e o Ministério Público da União;

**II - às entidades da administração pública indireta federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas; e**

III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.

**§ 1º Esta Lei não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que não prestem serviço público.**

(...)

Art. 29. Os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pela sociedade, observados os princípios dispostos no [art. 6º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#) (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

§ 2º Sem prejuízo da legislação em vigor, os órgãos e as entidades previstos no art. 2º desta Lei deverão divulgar na internet:

(...)

**V - as licitações e as contratações realizadas pelo Poder ou órgão independente;**

(destacamos)

49. No que tange ao assunto do princípio da publicidade com relação às empresas estatais, esta Conjur-CGU já se manifestou, concluindo da seguinte forma. Vejamos excertos do **PARECER n. 00293/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, aprovado pelos **DESPACHO n. 648/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU** e **DESPACHO n. 00650/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**:

31. A Constituição Federal de 1988 discorre em seu artigo 173 sobre o regime jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços:

##### **Constituição Federal de 1988**

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

**§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica estabelecerá a

responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular  
(destacamos)

32. A Advocacia-Geral da União já exarou entendimento no bojo do PARECER JT nº 01/ 2007-AGU, aprovado pelo Presidente da República e, portanto, vinculante para toda a administração pública federal (art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73/1993), que os princípios constitucionais da Administração Pública são de observância obrigatória pelas empresas estatais:

**PARECER JT nº 01/ 2007-AGU**

(...)

**15. Primeiro, as empresas públicas e sociedades de economia mista são entidades que integram a Administração Pública Indireta, estando seus atos administrativos sujeitos aos princípios e regras previstos na Constituição Federal, em especial: a) art. 37, caput: Princípios da legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, e, Eficiência; b) art. 37, § 4º: Probidade; e c) art. 70 caput: Fiscalização pelo Tribunal de Contas.**

16. Também, cabe mencionar o disposto no art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que estabelece que a Administração Pública deve observar, além daqueles princípios estatuídos no art. 37, caput, da Constituição Federal, os princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica. Esses não deixam de ser princípios implícitos na Constituição Federal.

(destacamos)

33. Mister ressaltar que o regime jurídico das empresas estatais é híbrido, combinando regras de direito privado e de direito público. Isso porque, apesar de se revestirem de natureza jurídica privada, ostentando uma maior autonomia e liberdade de gestão, administração e planejamento, devem seguir, de acordo com a Constituição Federal, uma série de princípios e regras que são aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público.

34. Contudo, a Suprema Corte no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1642/MG proferiu importante decisão que esclarece o fundamento sobre a bipartição das empresas estatais e sociedades de economia mista. O Plenário do STF firmou entendimento de que existe distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito. Vejamos o inteiro teor do acórdão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALÍNEA "d" DO INCISO XXIII DO ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APROVAÇÃO DO PROVIMENTO, PELO EXECUTIVO, DOS CARGOS DE PRESIDENTE DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA ESTADUAL PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 173, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISTINÇÃO ENTRE EMPRESAS ESTATAIS PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO E EMPRESAS ESTATAIS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. REGIME JURÍDICO ESTRUTURAL E REGIME JURÍDICO FUNCIONAL DAS EMPRESAS ESTATAIS. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. Esta Corte em oportunidades anteriores definiu que a aprovação, pelo Legislativo, da indicação dos Presidentes das entidades da Administração Pública Indireta restringe-se às autarquias e fundações públicas, dela excluídas as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Precedentes. 2. **As sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas.** 3. **Distinção entre empresas estatais que prestam serviço público e empresas estatais que empreendem atividade econômica em sentido estrito** 4. **O § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público.** 5. A intromissão do Poder Legislativo no processo de provimento das diretorias das empresas estatais colide com o princípio da harmonia e interdependência entre os poderes. A escolha dos dirigentes dessas empresas é matéria inserida no âmbito do regime estrutural de cada uma delas. 6. Pedido julgado parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição à alínea "d" do inciso XXIII do artigo 62 da Constituição do Estado de Minas Gerais, para restringir sua aplicação às autarquias e fundações públicas, dela excluídas as empresas estatais, todas elas. [STF, ADI 1642/MG, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2008, DJe de 19/09/2008

(destacamos)

35. A doutrina ainda faz uma importante diferenciação entre as empresas estatais que exercem atividade econômica em sentido estrito e aquelas prestadoras de serviço público. Enquanto as primeiras estariam mais próximas do regime privado, por estarem completamente inseridas na regras de competição de mercado, as segundas teriam uma maior influência das normas de direito público, considerando a relevância do serviço prestado e maior incidência de regulação. Nesse sentido, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, in verbis:

*"Há, portanto, dois tipos fundamentais de empresas públicas e sociedades de economia mista: exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos ou coordenadoras de obras públicas e demais atividades públicas. Seus regimes jurídicos não são, nem podem ser idênticos, como procuramos demonstrar em outra oportunidade. No primeiro caso, é compreensível que o regime jurídico de tais pessoas seja o próximo possível daquele aplicável à generalidade das pessoas de Direito Privado. Seja pela natureza do objeto de sua ação, seja para prevenir que desfrutem de situação vantajosa em relação às empresas privadas - às quais cabe a senhoria no campo econômico - compreende-se que estejam, em suas atuações, submetidas a uma disciplina bastante avizinhada da que regula as entidades particulares de fins empresariais; Daí haver o Texto Constitucional estabelecido que em tais hipóteses regular-se-ão pelo regime próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, II). Advirta-se, apenas, que há uma grande exagero nesta dicção da Lei Magna, pois ela mesma se encarrega de desmentir-se em inúmeros outros artigos, como além será demonstrado. No segundo caso, quando concebidas para prestar serviços públicos ou desenvolve quaisquer atividades de índole pública propriamente (como promover a realização de obras públicas), é natural que sofram o influxo mais acentuado de princípios e regras de Direito Público, ajustados, portanto, ao resguardo de interesse desta índole."*

(...)

40. Partindo desse ponto, é importante trazer à baila o teor do art. 5º do Decreto nº 7.724, de 2012, que trata sobre a abrangência da divulgação de informações de empresas públicas:

**Decreto nº 7.724, de 2012**

Art. 5º Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

**§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade 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.**

§ 2º Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

**Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:**

**I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e**

**II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011.**

(destacamos)

**41. Em outras palavras, o ordenamento jurídico protege a competitividade, governança corporativa e demais interesses privados destas estatais.**

(...)

44. Neste ponto, em razão da bipartição das empresas públicas, *é possível se concluir que a legislação determina a divulgação de informações das empresas estatais prestadoras de serviço público*, tendo por finalidade cancelar o controle social em relação à atividade pública, bem como o aperfeiçoamento de políticas públicas. Depreende-se do art. 7º, inciso II, da Lei nº 12.527, de 2011, que é resguardado legalmente o direito de obter informações pertinentes à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos.

45. Perceba-se que na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, há dispositivo específico sobre a transparência, *obrigando as entidades públicas a publicarem informações de interesse coletivo*. Senão, vejamos:

**Lei nº 13.303, de 2016**

**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:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

**IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(...)

47. Além disso, o Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, que regulamenta no âmbito da União a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, reserva capítulo específico no diploma legal para tratar sobre a importância da fiscalização do Estado e da sociedade nas empresas estatais:

**Decreto nº 8.945, de 2016**

**CAPÍTULO IV**

**DA FISCALIZAÇÃO PELO ESTADO E PELA SOCIEDADE**

**Art. 45. Os órgãos de controle externo e interno da União fiscalizarão as empresas estatais, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial.**

(...)

**Art. 46. As informações das empresas estatais relativas a licitações e contratos, inclusive aqueles referentes a bases de preços, constarão de bancos de dados eletrônicos atualizados e com acesso em tempo real aos órgãos de controle externo e interno da União.**

(...)

Art. 47. O controle das despesas decorrentes dos contratos e dos demais instrumentos regidos pela Lei nº 13.303, de 2016, será feito pelos órgãos de controle externo e interna da União, na forma da legislação pertinente, ficando as empresas estatais responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade quanto à aplicação do disposto na Lei nº 13.303, de 2016, devendo protocolar o pedido no prazo de cinco dias úteis anteriores à data fixada para a ocorrência do certame, devendo a entidade julgar e responder à impugnação no prazo de três dias

úteis, sem prejuízo do disposto no § 2º.

§ 2º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle externo e interno da União contra irregularidades quanto à aplicação do disposto neste Decreto.

§ 3º Os órgãos de controle externo e interno da União poderão solicitar para exame, a qualquer tempo, documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das empresas estatais sediadas no País e no exterior, obrigando-se os jurisdicionados à adoção das medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

**Art. 48. As empresas estatais deverão disponibilizar para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa, atualizada mensalmente, sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento, admitindo-se retardo de até dois meses para a divulgação das informações.**

§ 1º A disponibilização de informações contratuais referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial receberá proteção mínima necessária para lhes garantir a confidencialidade.

§ 2º O disposto no § 1º não será oponível à fiscalização dos órgãos de controle externo e interno da União, sem prejuízo da responsabilização administrativa, civil e penal do servidor que der causa à eventual divulgação dessas informações.

Art. 49. O exercício da supervisão feita pelo Ministério ao qual a empresa estatal esteja vinculada não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da empresa estatal supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do Ministério supervisor em sua administração e seu funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável, com foco na realização de políticas públicas transparentes e em harmonia com o objeto social da empresa estatal vinculada e com as diretrizes do Plano Plurianual.

Art. 50. As ações e deliberações do Tribunal de Contas da União, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU e do Ministério supervisor ao qual a empresa estatal esteja vinculada não podem implicar interferência na gestão das empresas estatais nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição da forma de execução das políticas públicas setoriais.

(destacamos)

48. Entre os princípios da Administração Pública brasileira consta expressamente o da publicidade e da eficiência. Essa orientação, contudo, merece ser acrescida do contido no art. 37, § 3º, inciso II, que não só garante as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, conforme definição legal, mas também reafirma o direito dos usuários "a registros administrativos e a informações sobre atos de governo". Ainda no contexto constitucional, o art. 216, §2º, da Constituição de 1988 BRASIL estabeleceu que cabe à administração pública, na forma da lei, "a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem". Note-se, portanto que as despesas públicas não se limitam ao contexto interno estatal.

(...)

**51. Sem mais, portanto, parece-nos viável a aplicação do Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020, nos termos do art. 6º, às empresas estatais prestadoras de serviço público tendo por finalidade a divulgação de notas fiscais eletrônicas relativas às aquisições de produtos e de serviços pela administração pública federal.**

(...)

53. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) define empresa estatal dependente como toda aquela "empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária" (art. 2º, III) (grifamos). A contrario sensu, serão estatais não dependentes todas aquelas que não se enquadrem na referida definição.

(...)

55. Não é demais recordar que a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011) determina expressamente sua aplicação às empresas estatais, na forma do que dispõe o art. 1º da referida norma:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

**II - 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.**(destacamos)

56. A redação abrangente do art. 1º, porém, deve ser submetida a restrições quando se interpreta a legislação de forma sistemática. **Não por acaso, em razão do regime ao qual são submetidas, como já explicitado no tópico anterior deste Parecer, deve-se limitar a publicidade de documentos das empresas estatais exploradoras de atividade econômica, sob pena de inviabilizar a atuação concorrencial destas.** Por outro lado, **em se verificando a presença de estatal prestadora de serviço público e dependente a regra deverá ser a publicidade ampla.**

57. No caso específico de estatais (prestadoras de serviços públicos) não dependentes, embora o Poder Público não transfira recursos para o custeio ordinário e manutenção da entidade, na forma do art. 2º, III da LRF, ainda assim poderá haver dispêndio de recursos, o que atrai a incidência de regras de direito público, em especial o princípio

constitucional da publicidade e toda a legislação que o efetiva.

58. Como já ressaltado anteriormente, o referido mandamento constitucional permite à coletividade exercer o controle da aplicação dos recursos públicos, o que seria dificultado com a restrição de acesso a tais informações. Nessa linha, em juízo de ponderação, com a aplicação do princípio da publicidade e conciliando com as características específicas de tais entidades, **deve ser entendido que a divulgação das notas fiscais devem se dar em relação às despesas custeadas com recursos públicos**. Por analogia (art. 4º da LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/1942), deve se aplicar a regra prevista no art. 2º, parágrafo único da LAI, que assim determina:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

**Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.**

(destacamos)

59. Porquanto as empresas estatais (prestadoras de serviços públicos) não dependentes se utilizam, ainda que em menor medida, de recursos públicos, devem prestar contas à sociedade de tais valores. Por certo, *em razão do uso restrito desses recursos, é natural que a publicidade não deva sofrer a mesma amplitude das entidades majoritariamente sustentadas pelo erário. Dessa forma, a aplicação do art. 2º parágrafo único da LAI se mostra compatível com a característica específica dessas organizações e o princípio da publicidade.*

60. Recorde-se, outrossim, *que também às empresas estatais não dependentes aplica-se o raciocínio externado no tópico 2.2.2 deste Parecer, referente à distinção de tratamento que deve ser dado às empresas estatais que explorem atividade econômica e as que prestam serviços públicos.*

50. **Sendo assim, e em resposta ao segundo questionamento, as empresas estatais que exercem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, sendo regidas pela Lei n. 13.303, de 2016.**

51. **Todavia, com relação as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, em razão do comando contido no art. 29, § 2º, V, da Lei n. 14.129, de 2021, devem também publicar o inteiro teor do processo de contratação, conforme recomendação do TCU no Acórdão 389/2020-Plenário.**

## 2.5. DO MOMENTO EM QUE DEVE OCORRER A PUBLICIDADE

52. Por fim, o último questionamento suscitado no Despacho CGTA (doc. SEI 2430758) é em que momento deve ocorrer a publicidade, quanto aos processos em andamento e se seria sempre após a finalização de cada ato.

53. O processo licitatório possui duas fases distintas: a interna e a externa. A fase interna é a preparatória do procedimento licitatório, na qual se desenvolvem os atos e atividades iniciais, como a definição do objeto, os atos preparatórios da convocação, as regras do desenvolvimento do certame e da futura contratação. Esta fase é procedida internamente pela Administração Pública sem a participação de licitantes interessados. A fase externa, por sua vez, se inicia com a publicação do aviso de licitação. Assim, a fase externa tem início no momento em que o mercado e a sociedade passam a ter ciência do interesse da Administração Pública em licitar determinado objeto.

54. A Nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133, de 2021, prescreve que o processo de licitação terá as seguintes fases, em sequência:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

55. A fase preparatória (ou fase interna) do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (art. 18).

56. O Decreto n. 7.724, de 2012, traz o conceito de documento preparatório: “*documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas*” (art. 3º, XII). Segundo Cunha Filho e Xavier<sup>[1]</sup>, trata-se de documento que embasa ou subsidia decisão administrativa ou política futura, ainda em sede de discussão. A LAI prevê 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” (art. 7º, § 3º). O art. 20 do Decreto 7.724, de 2012, reitera esse entendimento.

57. Ocorre que as regras de publicidade dos atos da licitação são estabelecidas pela própria Lei de Licitações, em seus arts. 13, 53 e 54. Como visto anteriormente, o art. 13 da Lei de Licitações concretiza o comando constitucional da publicidade dos atos da administração, ressaltando as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do

Estado, na forma da Lei de Acesso à Informação (art. 23). O parágrafo único do art. 13 da Lei de Licitações prevê que a publicidade será diferida quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura e quanto ao orçamento da Administração, que pode ser sigiloso, nos termos do art. 24.

Art. 13. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.

Parágrafo único. A publicidade será diferida:

I - quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;

II - quanto ao orçamento da Administração, nos termos do [art. 24 desta Lei](#).

58. Sendo assim, ao final da fase de instrução do processo, ou fase interna, ocorre a publicidade do inteiro teor do ato convocatório, com a divulgação do edital da licitação e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (art. 53, § 3º).

59. O § 3º do art. 25 disciplina que todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

60. Observa-se que é por meio do PNCP que ocorre a divulgação centralizada e obrigatória de todos os atos exigidos pela Nova Lei de Licitações (art. 174, I), sendo facultado ao órgão ou entidade divulgar, também, tais documentos em seu próprio sítio eletrônico. Vejamos:

#### DA DIVULGAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

(...)

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

61. Convém destacar que o § 3º do art. 54 determina que após a homologação do processo licitatório deverão ser disponibilizados no PNCP, ou seja, divulgados em transparência ativa, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

62. **Em síntese, a Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei n. 14.133, de 2021, claramente dividiu a publicidade do processo de contratação em dois momentos distintos:**

1. após a finalização da fase preparatória, quando deve ocorrer a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, que deverão ser divulgados no PNCP e em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital; e
2. após a homologação do processo licitatório, quando deve ocorrer a divulgação de todos os demais documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, por ocasião do encerramento da fase de instrução.

63. **Destaque-se, por último, que os documentos e atos praticados na fase externa (após a fase preparatória) são todos públicos e devem ser divulgados tão logo sejam produzidos, o que inclui os contratos e seus termos aditivos (art. 91), com exceção dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 13, que possuem sua publicidade diferida.**

### 3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em resposta à consulta jurídica formulada, opina-se, em suma:

1. Conquanto o dever de publicidade já estivesse disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro desde a Lei n. 8.666, de 1993, foi somente com a edição da LAI (Lei n. 12.527, de 2011) que se pôde falar em transparência

- ativa dos instrumentos de contratação (art. 8º, § 1º, IV) e, mais recentemente, com a edição da Lei n. 14.133, de 2021, que se passou a exigir a transparência ativa de todo o processo de contratação (art. 13) e não mais somente das principais informações e principais instrumentos que compunham o processo licitatório;
2. Somente a partir de 1º de abril de 2021, data de entrada em vigor da Lei n. 14.133, de 2021, foi que os órgãos e entidades passaram a ficar obrigados a publicar o inteiro teor dos processos de contratação, devendo ser divulgados em seus sites os respectivos links de acesso, conforme recomendação dada no Acórdão nº 389/2020-Plenário do TCU;
  3. As empresas estatais que exercem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, sendo regidas pela Lei n. 13.303, de 2016. Por outro lado, as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, em razão do comando contido no art. 29, § 2º, V, da Lei n. 14.129, de 2021, devem publicar o inteiro teor do processo de contratação, conforme recomendação do TCU no Acórdão 389/2020-Plenário; e
  4. A Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei n. 14.133, de 2021, dividiu a publicidade do processo de contratação em dois momentos distintos: i) após a finalização da fase preparatória, quando deve ocorrer a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, que deverão ser divulgados no PNCP e em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital; e ii) após a homologação do processo licitatório, quando deve ocorrer a divulgação de todos os demais documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, por ocasião do encerramento da fase de instrução;
  5. Os documentos e atos praticados na fase externa (após a fase preparatória) são todos públicos e devem ser divulgados tão logo sejam produzidos, o que inclui os contratos e seus termos aditivos (art. 91), com exceção dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 13, que possuem sua publicidade diferida e;
  6. Quanto às considerações sobre as regras de restrição e de sigilo das informações presentes na própria Lei de Acesso à Informação - LAI e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709/2018), recomendamos a área técnica a leitura atenta do tópico 2.3 contido neste parecer - DO TRATAMENTO DOS DADOS PESSOAIS CONSTANTES NOS AUTOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.

64. Destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

65. É o parecer. À consideração superior.

66. Ao Apoio, para envio à Diretoria de Governo Aberto e Transparência, pertencente à **Secretaria de Integridade Pública**.

Brasília, 29 de janeiro de 2023.

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE  
Advogado da União  
Coordenador-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105435202010 e da chave de acesso 3dd85153

#### Notas

1. <sup>a. b</sup> Cunha Filho, Marcio Camargo; Xavier, Vítor César Silva. *Lei de acesso a informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 439p.
2. <sup>^</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 850.
3. <sup>^</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997



Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o

código 952261744 e chave de acesso 3dd85153 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais:  
Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-01-2023 20:48. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

**DESPACHO n. 00056/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.105435/2020-10**

**INTERESSADOS: TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO**

**ASSUNTOS:**

1. Aprovo o **PARECER n. 00253/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União e Coordenador-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa, JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, que analisou consulta da antiga Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, atual Diretoria de Governo Aberto e Transparência, pertencente à **Secretaria de Integridade Pública** (doc. SEI 2430758) desta CGU, acerca da obrigatoriedade de disponibilização em transparência ativa do inteiro teor dos processos de licitações e contratações atuados eletronicamente, em razão do item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, concluindo que:

1. Conquanto o dever de publicidade já estivesse disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro desde a Lei n. 8.666, de 1993, foi somente com a edição da LAI (Lei n. 12.527, de 2011) que se pôde falar em transparência ativa dos instrumentos de contratação (art. 8º, § 1º, IV) e, mais recentemente, com a edição da Lei n. 14.133, de 2021, que se passou a exigir a transparência ativa de todo o processo de contratação (art. 13) e não mais somente das principais informações e principais instrumentos que compunham o processo licitatório;
2. Somente a partir de 1º de abril de 2021, data de entrada em vigor da Lei n. 14.133, de 2021, foi que os órgãos e entidades passaram a ficar obrigados a publicar o inteiro teor dos processos de contratação, devendo ser divulgados em seus sites os respectivos links de acesso, conforme recomendação dada no Acórdão nº 389/2020-Plenário do TCU;
3. As empresas estatais que exercem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, sendo regidas pela Lei n. 13.303, de 2016. Por outro lado, as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, em razão do comando contido no art. 29, § 2º, V, da Lei n. 14.129, de 2021, devem publicar o inteiro teor do processo de contratação, conforme recomendação do TCU no Acórdão 389/2020-Plenário; e
4. A Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei n. 14.133, de 2021, dividiu a publicidade do processo de contratação em dois momentos distintos: i) após a finalização da fase preparatória, quando deve ocorrer a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, que deverão ser divulgados no PNCP e em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital; e ii) após a homologação do processo licitatório, quando deve ocorrer a divulgação de todos os demais documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, por ocasião do encerramento da fase de instrução;
5. Os documentos e atos praticados na fase externa (após a fase preparatória) são todos públicos e devem ser divulgados tão logo sejam produzidos, o que inclui os contratos e seus termos aditivos (art. 91), com exceção dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 13, que possuem sua publicidade diferida e;
6. Quanto às considerações sobre as regras de restrição e de sigilo das informações presentes na própria Lei de Acesso à Informação - LAI e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709/2018), recomendamos a área técnica a leitura atenta do tópico 2.3 contido neste parecer - DO TRATAMENTO DOS DADOS PESSOAIS CONSTANTES NOS AUTOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR/CGU, para envio, via SEI, à Diretoria de Governo Aberto e Transparência, pertencente à **Secretaria de Integridade Pública**, para ciência e providências que entender cabíveis, notadamente para comunicar ao Tribunal de Contas da União acerca deste entendimento, em atenção a item 1.6.3 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, referenciado no Ofício nº 55445/2021-TCU/Seprac (SEI 2120482).

Brasília, 30 de janeiro de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
CONSULTOR JURÍDICO SUBSTITUTO  
CONJUR/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105435202010 e da chave de acesso 3dd85153

---



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1082714162 e chave de acesso 3dd85153 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-01-2023 16:56. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---