



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER nº 505/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.019489/2017-08
INTERESSADO: Departamento de Direitos Intelectuais
ASSUNTO: Dúvidas acerca da aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação nos procedimentos de regulação da gestão coletiva em trâmite nesta Pasta.

I - Administrativo. Consulta formulada pelo Departamento de Direitos Intelectuais. Interpretação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), do Decreto nº 7.724/2012, da Lei nº 12.853/13, do Decreto nº 8.469/2015 e Instrução Normativa MinC nº 03/2015.

II - Harmonização entre o dever de transparência e respeito às regras de sigilo e de inviolabilidade da privacidade.

III - Orientações. Encaminhamento dos autos ao Departamento de Direitos Intelectuais, para ciência e adoção das providências de sua alçada.

Sr. Consultor Jurídico,

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica por intermédio do Despacho nº 0366114/2017, em que o Departamento de Direitos Intelectuais desta Pasta solicita manifestação jurídica quanto aos questionamentos formulados na Nota Técnica nº 19/2017 (0366058), elaborada pela Coordenação-Geral de Difusão, Negociação e Acesso à Cultura daquele Departamento.

2. Em breve síntese, a Coordenação-Geral de Difusão, Negociação e Acesso à Cultura apresenta questionamentos sobre a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) em face de pedido de acesso a documentos e processos que tramitam Departamento de Direitos Intelectuais desta Pasta. Narra a Coordenação-Geral que, em decorrência das regras contidas na Lei nº 12.853/13 e no Decreto nº 8.469/2015, a gestão coletiva de direitos autorais passou a ser regulada e supervisionada pelo Estado, por intermédio do Ministério da Cultura – MINC, mais especificamente pelo Departamento de Direitos Intelectuais – DDI.

3. Ante tal cenário, o Departamento dos Direitos Intelectuais se tornou responsável por apreciar, por intermédio de processo administrativo, a habilitação das entidades, bem como as eventuais irregularidades cometidas pelas associações de titulares de direito de autor e pelo escritório central de arrecadação.

4. O Departamento dos Direitos Intelectuais assevera ter recebido várias informações e documentos relacionados às atividades de diversas empresas, bem como informações sobre dados de dirigentes, contratos e informações contábeis. Em seguida, o Departamento aponta o risco de divulgação ampla de tais documentos condicionada pela regra prevista no inciso III do art. 3º da Instrução Normativa nº 03/2015.

5. Ressalta o Departamento a existência de pedidos de acesso à informação relacionados aos processos de apuração e correção de irregularidades que constem informações de empresas e das entidades civis sem fim lucrativo. De igual sorte, narra haver pedidos de acesso relacionados a informações de entidades sem fim lucrativos em procedimento de habilitação. Ademais, constam pedidos de disponibilização integral de documentos dos processos de habilitação para vista da sociedade civil.

6. O Departamento questiona sobre a obrigatoriedade de disponibilização de processos a terceiros e seu respectivo conteúdo em face da regra estabelecida no inciso III do art. 3º da Instrução Normativa MinC nº 03/2015. Nesse viés, a área técnica do MinC questiona “*se o emprego do termo “para*

vista da sociedade” impõe a necessidade de disponibilização de acesso ao processo na íntegra. Em caso afirmativo, indaga-se qual o tratamento a ser dado às informações aparentemente sensíveis, tais como: informações pessoais dos dirigentes, contratos firmados com usuários, informações referentes ao plano de cargos e salários; assim como informações relativas à atividade empresarial, como contratos, valores, entre outras questões relacionadas ao desempenho da atividade.”

7. Diante de tal panorama, o Departamento solicita manifestação desta Consultoria Jurídica nos seguintes termos:

“i. É obrigatória a disponibilização de acesso aos autos quando o processo de habilitação e/ou de apuração e correção de irregularidades ainda encontra-se em análise?

ii. Nos processos de habilitação e/ou de apuração e correção de irregularidades, como tratar as informações empresariais e/ou pessoais? O acesso pode ser franqueado a qualquer requerente? Quais informações devem ser classificadas como restrita?

iii. No cumprimento ao disposto no art. 3º, III da IN/MinC 03/2015, qual nível de disponibilização à sociedade deve ser concedido? Como tratar as informações empresariais e/ou pessoais presentes nos processos ao se conceder vistas?”

8. **É a síntese do necessário. Passo a me manifestar.**

9. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, 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.

10. **Ademais, registro que 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.

11. Fixadas essas premissas, observo que cerne das questões apresentadas a esta Consultoria Jurídica pelo Departamento de Direitos Intelectuais desta Pasta consiste na harmonização entre o dever de conferir publicidade ao procedimento de habilitação/penalização de entidades associativas de gestão coletiva de direitos autorais e a necessidade de proteção das informações pessoais coletadas junto a tais entidades. Tal conflito se evidencia de forma patente nos processos administrativos de habilitação e apuração de penalidades em trâmite perante o citado Departamento de Direitos Intelectuais desta Pasta.

12. O primeiro ponto a se destacar é que o ordenamento jurídico brasileiro obriga que a Administração Pública preserve o direito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas envolvidas ao cumprir o dever de transparência, seja no que toca ao fornecimento de informações *sponte propria* ou a pedido (transparência ativa e passiva). Em outras palavras: o dever de publicizar a atuação administrativa para assegurar a transparência deve ser cumprido de forma respeitosa aos aspectos ligados à privacidade^[1] das pessoas.

13. O Decreto nº 7.724/2012 ao regulamentar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece que, via de regra, as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades terão seu acesso restrito a agentes públicos ou a **terceiros autorizados por previsão legal** ou, ainda, caso haja consentimento expresso da pessoa titular das informações. Vejamos:

Decreto nº 7.724/2012

Art. 55. As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades:

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

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

14. No caso em tela, observo que o regramento normativo que rege a habilitação das associações de titulares de direitos de autor e dos que lhes são conexos, salvo melhor juízo, **não estabeleceu de forma específica quais seriam os “terceiros autorizados”** a obterem informações de cunho pessoal disponibilizadas pelas próprias entidades durante o procedimento de habilitação estabelecido no art. 98-A da Lei nº 9.610/98.

15. Com efeito, não se verifica do teor da Lei nº 9.610/98, do Decreto nº 8.469/2015 e tampouco da Instrução Normativa MinC nº 03/2015 a previsão expressa que autorize a terceiros o acesso a

eventuais informações pessoais recebidas no âmbito administrativo em face do procedimento de habilitação obrigatório delineado pela Lei de Direitos Autorais.

16. Há tão somente uma indicação genérica e não delimitada da necessidade de publicação de “*extrato do pedido de habilitação no Diário Oficial da União, para vista da sociedade civil*”, nos termos do inciso III do art. 3º da Instrução Normativa MinC nº 3/2015[2]. Esclareça-se, por óbvio, que a publicação de extrato significa trecho meramente referencial e não acesso integral à documentação produzida. O extrato deve ser claro o suficiente para viabilizar que qualquer pessoa possa ter uma correta compreensão do procedimento de habilitação e qual foi a atuação administrativa no caso. Isso não quer dizer acesso integral a todos os documentos que compõem o procedimento. Ademais, a finalidade de “*vista sociedade civil*” não se confunde com a previsão legal expressa que identifique “*terceiro autorizado*” a ter acesso a informação pessoal.

17. Desse modo, as informações pessoais obtidas pela Administração em decorrência do procedimento de habilitação/fiscalização/penalização previstos na Lei nº 9.610/98 devem somente ser disponibilizadas aos agentes públicos envolvidos ou, na hipótese de consentimento expresso da pessoa a que se referirem, em estrita observância à regra contida no supracitado art. 55 do Decreto nº 7.724/2012.

18. Forçoso compreender que o dever de publicação de extrato do pedido de habilitação no Diário Oficial da União para vista da sociedade civil, inserta no inciso III do art. 3º da Instrução Normativa MinC nº 3/2015, não pode derogar a regra contida no Decreto nº 7.724/2012, mormente pela superioridade hierárquica do aludido decreto, bem como em razão da especialidade da matéria veiculada no mesmo. Ou seja, a matéria de divulgação de dados pessoais foi tratada de forma específica e detalhada em decreto presidencial.

19. Logo, não deve se estabelecer uma interpretação extensiva de uma Instrução Normativa ministerial para suplantar tal comando, a ponto de afastar o dever de sigilo das aludidas informações, sob pena de clara ofensa à lógica do sistema jurídico em vigor.

20. A Instrução Normativa que trata de habilitação/penalização de associações perante o Ministério da Cultura não afasta o teor de Decreto presidencial que normatiza as regras de preservação e acesso de informações pessoais obtidas pela Administração, haja vista a prevalência hierárquica do Decreto e a especialidade da matéria incidente.

21. Este entendimento se coaduna com os dizeres do art. 35 do Decreto nº 8.469/2015[3] que, ao regulamentar o procedimento de gestão coletiva de direitos autorais, confere às informações pessoais repassadas ao Ministério da Cultura nos procedimento de habilitação/penalização o caráter de acesso restrito, fazendo expressa referência ao art. 31 da Lei de Acesso à Informação[4].

22. Atento a tal cenário, entendo que a correta compreensão do dever de publicação do extrato do pedido de habilitação para vista da sociedade civil não impõe o dever de acesso à integridade da documentação apresentada a esta Pasta, mormente se tal documentação contiver elementos que possam ser identificados como informação de cunho pessoal nos termos do art. 55 do citado Decreto nº 7.724/2012.

23. Destarte e em atenção ao questionamento específico apresentado pelo Departamento de Direitos Intelectuais acerca dos pedido de acesso integral dos autos relativos aos processos de habilitação e/ou apuração de irregularidades, entendo que compete à área técnica identificar quais os elementos constantes dos autos podem se configurar em informações de cunho pessoal, o que impossibilitaria a sua plena divulgação a terceiros.

24. De igual sorte, também entendo que compete à área técnica avaliar se as informações constantes dos citados procedimentos de habilitação e apuração também apresentam elementos albergados por outras espécies de sigilos legais, tais como sigilo bancário, fiscal, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça ou, ainda, relativos à pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade, consoante os dizeres do artigo 6º do Decreto nº 7.724/2012, *verbis*:

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](#).

25. No mesmo sentido, as informações que derivem do poder de regulação e supervisão da Administração que incidam sobre determinada atividade econômica que possam gerar vantagem competitiva a outros agentes econômicos também deve ser sofrer mitigação no que tange ao pleno franqueamento de acesso à terceiros.

26. Nesse ponto, cabe à área técnica avaliar de forma justificada diante de cada caso concreto se deve ou não haver restrição à regra geral de publicidade dos atos administrativos. Peço vênia para transcrever o entendimento do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União firmado na publicação intitulada de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração[5] que esclarece como deve ser a atuação administrativa nos casos em que existam informações relacionadas às atividades econômicas de empresas:

“Muitas vezes, empresas (ou mesmo indivíduos empresários) depositam, em entidades públicas, informações acerca de suas atividades econômicas.

(...)

Ainda que se trate de informações importantes para que o governo planeje, monitore e avalie as suas políticas nesta área, não se pode considerá-la pública, pois isso acarretaria prejuízos para a competitividade destas empresas. A divulgação de informações sensíveis de certas empresas poderia fazer com que outras se apropriassem da sua inteligência industrial, causando prejuízos à livre iniciativa e à ordem econômica.

A restrição à publicidade em razão do risco à governança empresarial tem fundamento no art. 173 da Constituição e, também, no art. 5º, § 1º e §2º do Decreto n. 7.724/12:

(...)

Sobre o tema, a CGU tem decidido que deve haver uma análise do caso concreto para decidir se deve ou não haver restrição à regra da publicidade. Deve-se analisar, concretamente, se a disponibilização das informações solicitadas acarretará prejuízo à atividade econômica da empresa.

Dessa forma, a mera menção ao art. 5º, §1º, do Decreto nº 7.724/14 não constitui fundamentação suficiente para restringir a publicidade.”

27. Nessa toada, entendo que após tal crivo analítico a área técnica poderá apreciar os eventuais pedidos de acesso formulados. A disponibilização de acesso integral dos autos, inobstante a conclusão do procedimento de habilitação ou de penalização, somente deverá ser feito caso a área técnica entenda não haver óbice na legislação vigente. Em suma, eventual fornecimento de acesso integral dos autos a terceiros interessados somente será deferido caso o procedimento administrativo em apreço não apresente dados capazes de serem enquadrados como referentes a informações pessoais ou, ainda, que estejam albergados por alguma espécie de sigilo legal e/ou empresarial.

28. Ante o acima expandido, firmo as seguintes conclusões sobre a consulta apresentada:

- a. A observância dos deveres de transparência e publicidade dos atos administrativos deve se dar em harmonia com as regras que garantam o respeito à privacidade das pessoas, bem como em consonância com as normas de sigilo existentes na legislação;
- b. Cabe à área técnica competente identificar em cada caso concreto de apreciação dos procedimentos de habilitação e/ou apuração e correção de irregularidades a existência de informações pessoais, bem como aquelas sujeitas aos diversos tipos de sigilo previstos na legislação que impeçam a divulgação indevida a terceiros, nos termos do Decreto nº 7.724/14;
- c. A eventual disponibilização de acesso a terceiros interessados antes da conclusão do procedimento de habilitação ou penalização se condiciona à existência ou não de restrição atinentes aos dados pessoais ou sigilos legais, o que remete a uma análise casuística;
- d. A publicação de extrato do pedido de habilitação no Diário Oficial da União, conforme previsão do inciso III do art. 3º da IN MinC nº 3/2015, deve ser feita de forma referencial e não implica em acesso à integralidade do procedimento, mormente quando este contiver documentação passível de se enquadrar nas hipóteses de sigilo ou de informação de cunho pessoal;
- e. A classificação das informações obtidas em face dos procedimentos de habilitação e/ou apuração e correção de irregularidades deve seguir a categorização estabelecida na Lei nº 12.527/20114 e no Decreto nº 7.724/2012, que deve ser feita pela área técnica diante das nuances específicas de cada caso concreto.

29. Ante o acima expandido e sendo essas as orientações a serem apresentadas, opino pela devolução dos autos ao Departamento de Direitos Intelectuais, para ciência e adoção das providências de sua alçada.

30. À consideração superior.

Brasília, 14 de setembro de 2017.

EDUARDO MAGALHÃES TEIXEIRA

Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais

[1] No caso em comento, o conceito de privacidade deve ser considerado em sentido amplo, mormente pela variadas formas de utilização da expressão na dogmática brasileira. Vide “*Da Privacidade à proteção de dados pessoais*”. In: DONEDA, Danilo. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 101.

[2] Art. 3º A Diretoria de Direitos Intelectuais analisará o requerimento para habilitação conforme o procedimento abaixo:

(...)

III - recebida toda a documentação, o Ministério da Cultura publicará extrato do pedido de habilitação no Diário Oficial da União, para vista da sociedade civil, que terá o prazo de 30 dias para manifestar-se;

[3] Art. 35. As informações pessoais repassadas ao Ministério da Cultura terão seu acesso restrito na forma do [art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#).

[4] 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.

[5] http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Magalhães Teixeira, Advogado(a) da União**, em 14/09/2017, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0386438** e o código CRC **0FFE9FB1**.