



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INPI  
Rua Mayrink Veiga, 09, 22º andar – Centro – Rio de Janeiro – Cep 20.090-050  
Tel.: (21) 3037-3731/3037-3208 – Fax.: (21) 3037-3206

**Parecer N° 0019-2013-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0**

PROCESSO N° 52450.020497-02

INTERESSADO: DICIG

ASSUNTO: Pedido de certidão efetuado por terceiros.

- I. Terceiros não participantes da relação contratual não possuem legitimidade para obter certidões ou vista dos processos administrativos de averbação ou registro de contratos, quando não demonstrado o efetivo interesse jurídico;
- II. A publicação dos atos de averbação ou registro de contratos na RPI imprime a publicidade necessária para que terceiros salvaguardem os seus direitos.

Senhor Procurador-Chefe da PFE-INPI,

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Diretoria de Contratos, Indicações Geográficas e Registros (DICIG) sobre a possibilidade de um terceiro obter certidão referente a um contrato averbado ou registrado pelo INPI.

2. Trata-se de uma licença para uso de marca. Foi expedido o Certificado de Averbação n° 020497/01, em 17 de maio de 2002. Posteriormente, um terceiro requer a expedição de certidão da licença averbada (fls. 50). O requerente não participa da relação contratual e justifica a sua pretensão nos seguintes termos:

“O presente pedido de certidão tem como finalidade precípua verificar se o Contrato de Licença em questão possui cláusula conferindo poderes a Licenciada para ajuizar ações contra terceiros pelo uso indevido da(s) marca(s) licenciada(s).”

3. O requerimento suscita dúvidas no âmbito da DICIG, porquanto o terceiro não é parte do processo de averbação.



4. O fornecimento de dados, inclusive de certidões, a terceiros não participantes do processo administrativo foi examinado pela Procuradoria, em diversas manifestações, particularmente, mediante o PARECER/INPI/PROC/DICONS/Nº 16/2001, de lavra do Procurador Federal Gerson da Costa Correa.

5. O PARECER/INPI/PROC/DICONS/Nº 16/2001 concluiu pela possibilidade de terceiros obter informações, desde que o requerimento fosse acompanhado de “esclarecimentos relativos aos fins e com a convincente razão do pedido.”

“Ressalto, ainda, que, em todos os requerimentos desta natureza, verificada a legitimidade dos requerentes, deverá a Administração analisar todos os pontos específicos e relevantes ao processo administrativo, como, também, à sociedade em geral no ato da divulgação da informação, visando sempre o sigilo imprescindível a segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, conforme prescreve a Lei nº 8.159/91, em seu art. 4º.”

6. O parecer de 2001 decorre do requerimento de uma associação de classe, a qual buscou informações relativas a contratos assinados pela autarquia com empresas prestadoras de serviço de informática. Na ocasião, a requerente pretendeu exercer uma espécie de controle externo da Administração, embora a associação de classe não tenha essa finalidade institucional. As premissas fáticas do parecer diferem da consulta ora submetida pela DICIG.

7. O caso em tela versa sobre o acesso de terceiros a processos administrativos de averbação ou registro de contratos de transferência de tecnologia e similares. Esses contratos são firmados por dois entes privados, e não pela Administração. Por meio da averbação ou registro desses contratos, o Estado atua sobre o domínio econômico.

8. Os contratos de transferência de tecnologia e similares recebem o impacto de técnicas intervencionistas, segundo Eros R. Grau. Isso significa dizer que os elementos essenciais dos contratos não são de livre disposição das partes contratuais.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “No que diz respeito à liberdade de configuração interna dos contratos, apresenta-se, sob o impacto das técnicas intervencionistas, extremamente relativizada. Incidem sobre eles disposições que acabam por alterar os seus elementos essenciais. [...] Em um regime de controle de preços, todavia, tal elemento é determinado, em grande número de casos, independentemente da vontade das partes. De outra parte, inúmeras vezes, também, as condições de validade do contrato e o condicionamento de sua execução dependem de ou residem em disposições normativas ou atos administrativos externos à vontade das partes. Mencione-se a título de exemplificação, aqui, os contratos de transferência de tecnologia e análogos, em especial os celebrados com empresas do exterior, sujeitos cumulativamente a aprovação e registro do INPI e do Banco Central.” GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 96.



9. Por meio da averbação e registros dos contratos, o INPI avalia questões relativas à remessa de valores para o exterior. Para Denis Borges Barbosa, a autarquia exerce um papel de agente auxiliar da fiscalização federal quando averba ou registra um contrato.<sup>2</sup>

10. Independentemente da posição adotada a respeito dos poderes de intervenção no domínio econômico exercido pelo INPI, *mister* constatar que os processos de averbação e registro dos contratos possuem particularidades, o que justifica um estudo da Procuradoria no tocante ao acesso de terceiros aos seus dados.

11. É o relatório.

## II. MÉRITO

### II. 1 PRISMA CONSTITUCIONAL

12. O mérito da consulta diz respeito à legitimidade de terceiros para requerer certidões dos atos de averbação ou registros dos contratos, bem como acesso aos respectivos processos administrativos. Há dois entendimentos sobre o tema, a saber:

- I. O processo de averbação ou registro de contratos é de livre acesso a terceiros, porquanto se trata de um processo administrativo, o que o sujeita aos princípios inscritos no *caput* do art. 37 da Constituição da República, mormente o princípio da publicidade;
- II. O processo de averbação ou registro de contratos não se sujeita ao livre acesso a terceiros, o que impede a expedição de certidão a quem não é parte contratual, em respeito aos princípios gerais da atividade econômica, particularmente os previstos nos incisos II, III, V do art. 170 da Constituição Federal.

13. A consulta tem como ponto de partida a leitura do art. 5º, XXXIV, b, da Constituição da República. A norma transcrita a seguir assegura o direito de obtenção de certidões para a defesa dos direitos e esclarecimentos de interesse pessoal.

Art. 5º [...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

<sup>2</sup> “O papel do INPI é múltiplo, ou era múltiplo. Em primeiro lugar, ele atuava como agente auxiliar da fiscalização federal. Ele demarca *ex ante* o que é dedutível, ou seja, quais são as verbas, à luz do imposto de renda, pertinentes ao seu sistema tributário. Isso significa o que é dedutível, o que é uma despesa necessária, útil e usual à luz do regulamento do imposto sobre a renda, Decreto nº 3000, de 1999.” BARBOSA, Denis Borges. *Usucapião de patentes e outros estudos de propriedade industrial*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 677.



14. Não há de se falar de defesa em processo administrativo de averbação ou registro de contrato. Isso significa que a norma em análise não respalda a pretensão do requerente de obter certidão do processo administrativo em tela. Em consonância com essa interpretação da norma constitucional, posiciona-se a doutrina.

**“As certidões, contudo, não são elementos da publicidade administrativa, porque se destinam a interesse particular do requerente; por isso a Constituição só reconhece esse direito quando são requeridas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º, XXXIV, b) [...]”<sup>3</sup>**

15. Di Pietro, ao abordar o princípio constitucional da publicidade, distinguiu primeiramente o acesso ao processo administrativo e o acesso ao processo judicial. Para a autora, o titular do direito de acesso ao processo administrativo é qualquer pessoa.

16. No entanto, há condicionantes para que qualquer pessoa exerça esse direito. É preciso que essa pessoa tenha “algum interesse atingido por ato constante do processo.” Outra hipótese aventada por Di Pietro diz respeito à atuação da pessoa na defesa do interesse coletivo ou geral para exercer o direito de acesso ao processo administrativo.

**“Esse direito de acesso ao processo administrativo é mais amplo do que o de acesso ao processo judicial; neste, em regra, apenas as partes e seus defensores podem exercer o direito; naquele, qualquer pessoa é titular desse direito, desde que tenha algum interesse atingido por ato constante do processo ou que atue na defesa do interesse coletivo ou geral, no exercício do direito à informação assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição.**

É evidente que o direito de acesso não pode ser exercido abusivamente, sob pena de tumultuar o andamento dos serviços públicos administrativos; para exercer esse direito, deve a pessoa demonstrar qual o seu interesse individual, se for o caso, ou qual o interesse coletivo que pretende defender.”<sup>4</sup>

## II. 2. LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO

17. No momento, cumpre examinar o art. 46 da Lei nº 9.784/99.

Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o

<sup>3</sup> DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 670. (sem grifo no original).

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 624. (sem grifo no original).



integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

18. O art. 46 da Lei nº 9.784/99 prevê a obtenção de certidões somente aos interessados. Quem são os interessados mencionados no art. 46 da referida Lei? Qualquer pessoa que apresente uma justificativa torna-se interessado e apto a obter certidão ou vista de um determinado processo administrativo? Não, de acordo com a doutrina.

19. Celso Antônio Bandeira de Mello ao discorrer sobre os princípios do procedimento administrativo, identifica a existência do princípio da acessibilidade aos elementos do expediente. Segundo esse princípio, o acesso ao processo administrativo é garantido aos respectivos participantes.

“Princípio da acessibilidade aos elementos do expediente. Isto significa que **à parte** deve ser facultado o exame de toda a documentação constante dos autos, ou seja, na expressão dos autores hispânicos, de todos os ‘antecedentes’ da questão a ser resolvida. É o que, entre nós, se designa como o ‘direito de vista’, e que há de ser de vista completa, sem cerceios.”<sup>5</sup>

20. O princípio da acessibilidade aos elementos do expediente não garante o direito de vista ou de certidão àquele que não é parte do processo administrativo, ou àquele não atingido pela decisão proferida nos autos.

21. O art. 46 da Lei nº 9.784/99 prevê aos participantes de um processo administrativo o direito de vista dos autos, bem como de obter certidões. Quando a decisão administrativa atinge a esfera de direitos de um terceiro, é compreensível que se garanta a este o direito de vista.

22. Di Pietro distingue direito de acesso ao processo administrativo e direito de vista. A autora afirma que o direito de vista é garantido somente “às pessoas diretamente atingidas por ato da Administração.”

“O direito de acesso ao processo não se confunde com o direito de ‘vista’, que **somente é assegurado às pessoas diretamente atingidas por ato da Administração**, para possibilitar o exercício do seu direito de defesa.”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 26 ed, 2009, p. 495.(sem grifo no original).

<sup>6</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 624. (sem grifo no original).

23. Como o processo administrativo de averbação ou registro de contratos não é litigioso,<sup>7</sup> não há de se falar de direito de defesa de um terceiro para justificar a obtenção de certidão.

24. O art. 46 da Lei nº 9.784/99 refere-se aos interessados diretos, isto é, “[...] aqueles cuja órbita jurídica pode ser atingida de forma imediata pelo processo [...]”.<sup>8</sup> Em geral, os interessados diretos são participantes do processo administrativo.

25. Uma vez delineado o conceito de interessado direito, cumpre verificar como a doutrina caracteriza o interessado indireto:

“[...] interessados indiretos são aqueles que, embora não figurando diretamente no processo, são suscetíveis de ser atingidos, de modo favorável ou desfavorável, pelo desenvolvimento ou pelo desfecho do processo.”<sup>9</sup>

26. A distinção entre interessados diretos e indiretos, na matéria em estudo, possui relevância, porquanto ela permite as seguintes conclusões preliminares:

- I. O direito de obter certidão e o direito de vista de processo administrativo, respaldado no art. 46 da Lei nº 9.784/99, é assegurado aos interessados diretos;
- II. Aos interessados indiretos, pode-se conferir vista ou certidão de um processo administrativo. Trata-se de uma possibilidade que não decorre do comando normativo do art. 46 da Lei nº 9.784/99, porquanto este se dirige somente aos interessados diretos.

27. Para Carvalho Filho, o direito de ter ciência da tramitação dos processos administrativos restringe-se aos interessados diretos; todavia, terceiros também podem receber informações da tramitação do processo administrativo mediante a publicação oficial dos atos administrativos ou pelo exercício da prerrogativa prevista no art. 5º, XXXIII, da Constituição da República.

“A norma se dirige aos interessados diretos, mas, mesmo aqueles que o sejam, podem tomar ciência da tramitação do processo, através das publicações na imprensa oficial ou por meio de informações, requeridas com base no art. 5º, XXXIII, da CF [...]”<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Carvalho Filho distingue os processos administrativos em litigiosos e não-litigiosos. Os processos não-litigiosos são “[...] aqueles em que não se apresenta conflito de interesses entre o Estado e particular.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 864.

<sup>8</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 80.

<sup>9</sup> Id., p. 80.

<sup>10</sup> Id., p. 80.

28. A princípio, para um terceiro obter certidão ou vista de um processo de averbação ou registro de contratos, seria necessário que ele demonstrasse com clareza, pelo menos, dois requisitos cumulativos: (i) o ato do INPI afeta a sua esfera de direitos; (ii) a publicação do ato de averbação ou registro do contrato, na Revista de Propriedade Industrial, não é suficiente resguardar os seus direitos.

29. O tema em estudo diz respeito à qualificação de interessado em um processo administrativo. Em outros termos: o que qualifica um indivíduo como interessado em um processo administrativo? A resposta é fornecida por Carvalho Filho, quando afirma que o efetivo interesse jurídico qualifica o indivíduo como interessado em um processo administrativo.

“Em consequência, para que o indivíduo se qualifique como interessado no processo administrativo é preciso que demonstre possuir efetivo interesse jurídico, o que equivale a dizer que lhe cabe **comprovar que a decisão a ser adotada no processo poderá afetar realmente seu direito em virtude de conexão com o direito principal objeto do processo.**”<sup>11</sup>

30. Uma pretensão sem conexão direta com o conteúdo do processo administrativo não qualifica um terceiro como interessado para fins de obtenção de certidão.

“**Interesses meramente de fato e sem conexão direta com o que se examina no processo não geram para o indivíduo a qualidade de legitimado.** Aliás, a se permitir o ingresso de tais pessoas, o procedimento administrativo sofreria significativo entrave, tramitaria com maior morosidade e ficaria, com isso, mais distante do princípio da celeridade, tudo em prejuízo do interesse público perseguido pela Administração.”<sup>12</sup>

31. No caso concreto, o requerente não demonstrou que a comprovação do ato de averbação de licença de uso de marca afeta os seus direitos. Portanto, não há reparos na conduta da Administração a qual indefere o requerimento de certidão.

32. O fato do processo de averbação ou registro constituir-se como um processo administrativo não significa que ele é de livre acesso a terceiros. Há vários processos administrativos não sujeitos ao livre acesso a terceiros, como se verifica no próximo tópico.

## II. 3 PARECERES PROFERIDOS NO ÂMBITO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

<sup>11</sup> Id., p. 111.

<sup>12</sup> Id., p. 111.



33. Passa-se ao exame de três pareceres proferidos no ano de 2012, no âmbito da Advocacia-Geral da União, os quais versaram sobre o acesso de terceiros aos autos de processos administrativos.

34. O PARECER N° 46/2012/DEPCONSU/PGF/AGU decorre de uma consulta sobre o acesso de candidatos a provas de outros concorrentes em processo seletivo para ingresso em programa de pós-graduação.

35. Inicialmente, o Parecer considerou que o edital do concurso não previu o acesso às provas corrigidas dos outros candidatos.

36. Quando da leitura da Lei n° 12.527/2011, o Parecer observou o contido no art. 31, §1º, II da Lei, o qual preserva as informações pessoais do administrado. A Lei de Acesso à Informação promove a transparência dos atos administrativos, mas essa finalidade não pode ir de encontro à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

37. A prova corrigida de um candidato, no contexto de um processo seletivo, compreende informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa. Não havendo norma (na lei ou no edital respectivo) prevendo a publicidade desses dados, estes somente se sujeitam à divulgação, se houver consentimento do candidato. Vale verificar a argumentação do Parecer:

“11. Com relação à aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, para se conceder a vista das provas corrigidas entendo que ditas provas somente poderão ser mostradas se houver o expresso consentimento de seus autores nos termos do art. 31, inciso II da referida Lei. É que em nenhum momento foi dado conhecimento ao candidato de que essas provas seriam franqueadas a terceiros, sendo que o candidato ao apresentar seus conhecimentos o fez com a certeza de que seria avaliado tão somente e perante a banca examinadora do certame.”<sup>13</sup>

38. De acordo com o Parecer, a prova corrigida de um determinado candidato reúne informação pessoal da pessoa pelos seguintes motivos:

“12. A bem da verdade é que a avaliação do candidato (prova corrigida) carregada dados sobre o grau de conhecimento demonstrado, formação acadêmica ao longo de toda uma vida, posicionamentos técnicos e práticos sobre determinados temas e ainda os pontos levados em consideração pelos avaliadores, tais como erros cometidos, pontos omissos, entendimentos inapropriados, enfim sobre aspectos que repercutem seriamente na honra do candidato o que rende o ensejo de que essa avaliação seja tratada como informação pessoal.

<sup>13</sup> PARECER N° 46/2012/DEPCONSU/PGF/AGU.



13. É inegável que ao franquear a avaliação do candidato a terceiros ou pra outros concorrentes vai gerar um processo valorativo sobre o grau de capacidade, aptidão, conhecimento, tarefa essa que é da competência da banca examinadora que foi composta justamente para esse fim, ou seja, avaliar os candidatos.

14. Importante deixar bem ressaltado que estamos tratando de processo seletivo onde há disputa de vagas, seno certo que uns triunfarão em detrimento de outros, o que torna propício por parte de candidatos que sejam empregados os mais diversos comentários sobre a aptidão de concorrentes, ainda mais daqueles que não lograram êxito no processo de disputa.”<sup>14</sup>

39. Nesse contexto, o Parecer conclui pelo indeferimento do pedido de vista, formulado por terceiro, de provas corrigidas em processo seletivo.

40. Dessa conclusão, extrai-se a seguinte assertiva: a Lei de Acesso à Informação não representa um livre acesso do cidadão a processos administrativos os quais podem ensejar um dano à vida privada e honra dos administrados. A aplicação da Lei de Acesso à Informação demanda cautela, sob pena de seu desvirtuamento.

41. Uma vez analisado o conteúdo do PARECER Nº 46/2012/DEPCONSU/PGF/AGU, cumpre verificar se o raciocínio exposto aplica-se à presente consulta.

42. O acesso às informações pessoais dos administrados subordina-se à previsão legal ou consentimento expresso das pessoas. Não havendo lei estabelecendo o acesso às informações pessoais dos participantes de um processo administrativo, o acesso a elas depende de consentimento destes.

Lei nº 12.527/2011, 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:

[...]

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

43. O art. 31, § 1º, II, da Lei nº 12.257/2011 prevê que a divulgação de dados pessoais a terceiros não participantes do processo administrativo, é possível quando existe previsão legal, ou quando há autorização expressa nesse sentido. A *contrario sensu*, é possível restringir a divulgação de dados pessoais quando:

<sup>14</sup> PARECER Nº 46/2012/DEPCONSU/PGF/AGU.



- I. Previsão legal específica no qual se estabelece o sigilo legal;
- II. Inexistência de autorização expressa do administrado.

44. Há previsões legais de sigilo, o que impossibilita um terceiro obter vista de um processo administrativo. A Lei nº 9.279/96 traz vários dispositivos sobre o sigilo, por exemplo, o sigilo de 18 meses a partir do depósito do pedido de uma patente.<sup>15</sup>

45. Outra situação é a do silêncio normativo sobre o sigilo. Quando existe o silêncio normativo sobre o acesso de terceiro a informações pessoais do administrado, impõe-se o consentimento expresso deste como condição para a divulgação dos dados.

46. O art. 31, § 1º, II da Lei nº 12.257/2011 determina o prévio consentimento do administrado, nas situações nas quais a divulgação de informações pode ferir a sua intimidade.

47. No caso concreto, a Lei nº 9.279/96 prevê tão-somente a publicação dos atos do INPI nos processos administrativos referentes à propriedade industrial. Com esse fundamento, o INPI publica os atos de averbação de registro de contratos na Revista Eletrônica de Propriedade Industrial.

Art. 226. Os atos do INPI nos processos administrativos referentes à propriedade industrial só produzem efeitos a partir da sua publicação no respectivo órgão oficial, ressalvados:

I - os que expressamente independem de notificação ou publicação por força do disposto nesta Lei;

II - as decisões administrativas, quando feita notificação por via postal ou por ciência dada ao interessado no processo; e

III - os pareceres e despachos internos que não necessitem ser do conhecimento das partes.

48. A Lei nº 9.279/96 não estabelece o acesso de terceiros aos processos administrativos de averbação ou registro de contratos.

49. O silêncio da Lei nº 9.279/96, em relação ao acesso de terceiros aos processos administrativos de averbação ou registro de contratos, conjugado com o art. 31, § 1º, II da Lei nº 12.257/2011, conduz a seguinte conclusão preliminar: o acesso de terceiros aos dados dos processos administrativos não publicados na RPI subordina-se ao consentimento das partes contratuais.

50. Poder-se-ia argumentar que um processo administrativo de averbação ou registro de contratos não reúne informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem. Nesse raciocínio, não se aplicaria o art. 31, § 1º, II da Lei nº 12.527/2011 para vedar o

<sup>15</sup> Art. 30. O pedido de patente será mantido em sigilo durante 18 (dezoito) meses contados da data de depósito ou da prioridade mais antiga, quando houver, após o que será publicado, à exceção do caso previsto no art. 75.



acesso de terceiros aos processos de averbação ou registro de contratos, quando inexistente autorização expressa.

51. Esse raciocínio não é recepcionado na presente manifestação, posto que determinados dados relativos a uma avença comercial (objeto dos processos administrativos de averbação ou registro dos contratos) compreendem informações de caráter privado suscetíveis a causar dano a uma pessoa jurídica, se divulgados de forma indiscriminada.

52. Inclusive, não há dúvidas sobre a possibilidade de uma pessoa jurídica sofrer dano moral, particularmente em razão do disposto na súmula 227 do Superior Tribunal de Justiça,<sup>16</sup> em decorrência de uma divulgação arbitrária de dados de uma avença comercial.

53. Nesse diapasão, compreende-se que os dados constantes dos processos administrativos de averbação ou registro de contratos reúnem informações relativas à honra e imagem das pessoas jurídicas contratuais.

54. Mostra-se razoável a aplicação do art. 31, §1º, II da Lei nº 12.527/2011 para proteger os dados de caráter privado das partes dos processos administrativos de averbação ou registro, independentemente da natureza física ou jurídica dos administrados.

55. O segundo parecer a ser comentado na presente consulta refere-se a um requerimento de cópia de processo administrativo disciplinar. O requerimento foi formulado por um servidor público o qual não figurou como parte do processo administrativo. O PARECER Nº 51/2012/DEPCONSUS/PGF/AGU observou o caráter reservado do processo administrativo disciplinar durante a tramitação do mesmo, com fulcro no art. 15 da Lei nº 8.112/90.

56. Em seguida, o Parecer enfrentou a matéria relativa ao caráter reservado do processo administrativo, após decisão da autoridade julgadora. A análise levou em consideração a Lei nº 12.527/2011 para reafirmar o preceito geral da publicidade, e o sigilo como exceção.

57. Não obstante, o Parecer constatou o caráter reservado de trechos do processo administrativo. Ou seja, admitiu-se a possibilidade de restringir parcialmente o acesso de terceiros ao processo administrativo, *ipsis litteris*:

“25. [...] e) quando não for autorizado acesso integral à informação, por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo; f) 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; e

<sup>16</sup> STJ, súmula 227: A pessoa jurídica pode sofrer dano moral.



g) Aquele que obtiver acesso a informações pessoais será responsabilizado por seu uso indevido.

26. Nesse passo, entende-se que é possível, em tese, a disponibilização parcial ou total de autos ou de parecer proferido em processo administrativo disciplinar, com penalidade já aplicada, desde que a decisão da autoridade julgadora tenha 'transitado em julgado' na esfera administrativa e ao haja processo de revisão em andamento, respeitando-se a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem dos processados, bem como as liberdades e garantias individuais."

58. O terceiro parecer examinado neste tópico decorre de um requerimento de dados constantes de processo seletivo para execução de serviço de radiodifusão comunitária. O requerimento foi firmado por uma entidade não escolhida no processo seletivo.

59. A entidade requerente do acesso não foi caracterizada como interessada direta. Ainda assim, foi reconhecido o seu direito ao acesso a informações, pela Consultoria Jurídica junto o Ministério das Comunicações, mediante o PARECER Nº 0349/2012/SJL/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU.

60. De acordo com o PARECER Nº 0349/2012/SJL/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU, a entidade requerente caracterizou-se como interessada indireta, o que justificou oportunizar-lhe o acesso ao processo administrativo.

61. As premissas fáticas da consulta enfrentada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Comunicações são diametralmente opostas ao caso ora em exame por esta Procuradoria. De todo modo, cabe mencionar os fatos que resultaram nessa conclusão para verificar as situações excepcionais as quais ensejam um interessado indireto obter acesso ao processo administrativo.

62. O relatório do parecer informa que houve um processo seletivo para execução do serviço de radiodifusão comunitária. Duas entidades foram habilitadas (Associação Comunitária de Radiodifusão Nossa Senhora das Dores e Associação Comunitária para Radiodifusão Comunitária do Município de Nossa Senhora das Dores).

63. A aplicação do critério de desempate previsto na Lei nº 9.612/98 resultou na escolha da entidade considerada mais representativa. Por consequência, arquivou-se o processo da Associação Comunitária para Radiodifusão Comunitária do Município de Nossa Senhora das Dores.

64. Uma vez arquivado o processo da Associação Comunitária para Radiodifusão Comunitária do Município de Nossa Senhora das Dores, esta apresentou denúncia em face da entidade selecionada. Posteriormente, a entidade denunciante requereu o acesso de dados constantes do processo da concorrente para fins de elaborar uma denúncia mais robusta.

65. O PARECER Nº 0349/2012/SJL/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU não identificou óbice jurídico ao atendimento do pleito formulado pela entidade denunciante, particularmente pelas razões a seguir indicadas:

“12. Aplicando-se as premissas *supra* ao caso em apreço, denota-se que se trata de um requerimento de acesso a informações pleiteado por interessado indireto, visto que não enquadrado como a entidade diretamente interessada no processo ao qual pretende ter acesso. Não obstante, o destino da ora requerente no *processo seletivo* em questão (processo este regido primordialmente, realce-se, pelo princípio da publicidade) será diretamente atingido pelo desfecho do processo da entidade concorrente, visto que, configurada *a priori* sua habilitação regular e tendo vencido no critério de desempate, a outorga objeto da seleção ser-lhe-á conferida, em detrimento da entidade segunda colocada, ora requerente da cópia processual.

14. Ora, o processo seletivo a envolver a outorga do serviço de radiodifusão comunitária (serviço público por excelência) é, conforme já anunciado acima, essencialmente público, dele participando as entidades interessadas que preencherem os requisitos normativos. Não apenas as entidades que diretamente participem de seu procedimento têm acesso a suas informações, mas todo e qualquer cidadão, mormente aquele que será diretamente atingido pela outorga pretendida. Assim, condizente com os princípios e as formas acima anunciadas se mostra a possibilidade de que os interessados (diretos e ou indiretos) tenham acesso aos processos das entidades participantes da referida seleção pública.”<sup>17</sup>

66. O caso examinado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Comunicações difere do objeto da presente manifestação. O processo de averbação ou registro dos contratos não constitui um processo seletivo de outorga de direitos.

67. Os processos de averbação e os de registro de contratos, no âmbito da DICIG, não são públicos no sentido de que todos possuem acesso ao conteúdo dos mesmos. A publicidade desses processos restringe-se à divulgação do ato de averbação ou registro na RPI. Dados da avença não inseridos na publicação da RPI são de acesso restrito às partes contratuais.

68. A publicidade dos processos de averbação e registro dos contratos é observada quando o INPI efetua as publicações de determinados dados no RPI. Não se publica o certificado de averbação.

<sup>17</sup> PARECER Nº 0349/2012/SJL/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU.



69. Os dados que não se encontram na publicação são de acesso restrito às partes do processo e às autoridades fiscais e cambiais. Por óbvio, mandados judiciais determinando que um interessado indireto obtenha vista dos autos serão imediatamente cumpridos; não há registro desse tipo de demanda judicial em face do INPI.

70. De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, o amplo acesso às informações inseridas em processos em trâmite na Administração não ocorre quando há dados de caráter empresarial de pessoas físicas ou jurídicas, cuja divulgação pode conferir vantagem competitiva a um terceiro, *in verbis*:

Decreto nº 7.724/2012, Art. 5º [...] § 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. (sem grifo no original)

71. Permitir que pessoas físicas ou jurídicas obtenham vista ou certidões de processos de averbação ou registro, os quais não sejam participantes, pode conferir uma vantagem competitiva indevida.

72. É verdade que nem todos os dados constantes desses processos, se divulgados a terceiros, implicará vantagem competitiva indevida. No entanto, determinados dados podem surtir esse efeito.

73. Atribuir à Administração a tarefa de verificar quais dados de um contrato privado pode ou não conferir vantagem competitiva indevida se divulgados a um terceiro representa um ônus a ser evitado.

74. Nos processos de averbação ou registro dos contratos, encontram-se determinados dados confidenciais que interessam tão-somente às partes contratuais e à Administração Pública. Esses dados não são de livre acesso a pessoas não participantes do processo administrativo.

75. A solicitação de certidão pela empresa requerente vai de encontro à demanda da sociedade que busca junto ao INPI medidas para promoção do sigilo dos contratos de averbação e registro dos contratos.

76. Essas demandas têm sido objeto de análise por parte da autarquia. Cogita-se atualmente uma profunda reforma no *modus operandi* dos processos de averbação e registro dos contratos. Conferir acesso a terceiros a esses processos administrativos representa, no mínimo, um obstáculo à reforma ora em curso.

77. Não há de se falar de processo de averbação ou registro de contratos com caráter sigiloso. O ato de averbação ou registro de contratos é publicado na RPI.

78. Informações não publicadas na RPI não se sujeitam à divulgação a terceiros mediante pedido de vistas ou certidão.

#### II.4 CONCLUSÃO PRELIMINAR

79. O tema da presente manifestação foi introduzido no PARECER Nº 0004-2012-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0, dedicado a outros aspectos da averbação e registro de contratos relacionados à transferência de tecnologia, assim compreendidos os de licença de direitos de propriedade industrial (exploração de patentes, exploração de desenho industrial ou uso de marcas), os de aquisição de conhecimentos tecnológicos (fornecimento de tecnologia e de prestação de serviços de assistência técnica e científica), os de franquia e os de licença compulsória para exploração de patente.

80. O referido parecer quando mencionou a hipótese de um terceiro solicitar dados de um processo administrativo de averbação de contratos teceu as seguintes observações:

“101. Não há dúvidas acerca do dever do INPI de cumprir a solicitação quando efetuada pela Administração Direta, autárquica e fundacional. A solicitação, no caso, tem a finalidade precípua de atender o interesse público, e, portanto, não haverá óbice de qualquer espécie para o INPI atender a solicitação.

102. Situação distinta, todavia, ocorre quando o terceiro é uma pessoa jurídica de direito privado ou uma pessoa física. Nessa hipótese, a solicitação de dados não busca atender o interesse público, mas sim um interesse privado.

103. Sob o ponto de vista restritivo, o princípio constitucional da publicidade não impõe a concessão de vistas a qualquer interessado de um processo administrativo contendo dados contratuais de natureza privada.

104. Sob o ponto de vista ampliativo, os dados contratuais levados à averbação são de livre acesso a qualquer interessado, posto que não houve restrição imposta por lei. Além disso, não se presume que todos os contratos levados à averbação no INPI representem vantagem competitiva favorável ao terceiro interessado em conhecer os dados contratuais mediante vistas dos autos.

105. A conciliação desses pontos de vista é atingida mediante a seguinte construção:



1º. O acesso aos dados contratuais é livre a todo interessado, salvo quando as partes contraentes expressem interesse na restrição;

[...]

3º. A restrição de dados contratuais não abrange requerimentos da Administração Direta, autárquica e fundacional;

4º. Por restrição de dados contratuais, entende-se não concessão de vistas do processo administrativo de averbação quando solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado estranhas à avença averbada pela autarquia;

5º. A regra é o livre acesso aos dados contratuais. A restrição de acesso constitui uma hipótese restritiva fundamentada no art. 5º §2º do Decreto nº 7.752, de 16 de maio de 2012.<sup>18</sup>

81. A manifestação anterior da PFE-INPI reconheceu a possibilidade do INPI conceder vista de um processo de averbação ou registro de contratos a um terceiro. No entanto, não se trata de um livre acesso sem demonstração do interesse jurídico.

82. Quando o PARECER Nº 0004-2012-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0 manifestou-se ao livre acesso aos dados contratuais como regra, a Procuradoria não dispensou a comprovação do interesse jurídico para que um terceiro tenha atendido o seu requerimento.

83. Ao INPI, cabe proporcionar o acesso do processo administrativo a um terceiro, desde que comprovada a conexão direta do teor do ato administrativo de averbação ou registro dos contratos com a esfera de direitos do requerente. Sem essa comprovação, não se configura o interesse jurídico, o que descaracteriza o terceiro como interessado. O acesso ao processo administrativo encontra-se vedado a quem não é interessado.

84. Quando a Administração nega uma certidão a um terceiro que não demonstrou interesse jurídico, mas uma mera pretensão sem conexão direta com o teor do ato de averbação ou registro do contrato, não há violação à Lei de Acesso à Informação.

85. O art. 5º §2º do Decreto nº 7.752/2012 respalda essa atitude da Administração, quando reconhece que os órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão de atividade econômica não se sujeitam ao disposto no regulamento da Lei de Acesso à Informação.

86. Quando o INPI averba ou registra um contrato privado entre duas empresas, a autarquia executa um controle e supervisão da atividade econômica. A divulgação de determinados dados a outros agentes econômicos, sem demonstração do interesse jurídico, pode representar uma vantagem competitiva indevida.

<sup>18</sup> PARECER Nº 0004-2012-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0.



87. Por outro lado, não há óbice à divulgação de determinados dados relativos aos contratos averbados. Tanto isso é verdade que o art. 226 da Lei nº 9.279/96 prevê a publicação dos atos do INPI praticados nos processos administrativos.

88. Por certo, o tema é polêmico e o entendimento exposto neste estudo não é uniforme.

89. A divergência de entendimentos sobre o livre acesso de terceiros aos processos administrativos de averbação ou registro de contratos foi evidenciada no Painel 4 (Transferência de Tecnologia: novas formas de aquisição de conhecimento) do XXXIII Congresso Internacional da Propriedade Intelectual (18 a 20 de agosto de 2013), promovido pela Associação Brasileira da Propriedade Intelectual (ABPI).

90. Nos debates seguintes às apresentações, não houve consenso entre os membros da ABPI quanto ao melhor modo do INPI proceder em relação ao acesso de terceiros às informações constantes dos processos administrativos de averbação ou registro de contratos.

91. Tampouco parece haver um consenso entre os servidores da autarquia sobre a matéria.

92. A ausência de consenso sobre uma matéria não é essencialmente prejudicial à tomada de decisões. Há um rol de temas o qual jamais será objeto de consenso, o que não impede a Procuradoria de emitir uma opinião.

93. Isso sinaliza que os dois entendimentos (restritivo ou concessivo do acesso aos autos administrativos) são razoáveis. Entretanto, um entendimento exclui o outro. Cabe à Administração adotar um ou outro entendimento, com a devida fundamentação e transparência, sem prejuízo de uma revisão posterior.

94. A Procuradoria opina por um entendimento restritivo, mormente pelas seguintes razões:

- I. O efetivo interesse jurídico qualifica um indivíduo como interessado em um processo administrativo;
- II. O acesso ao processo administrativo é garantido somente aos interessados;
- III. A qualidade de interessado (ou legitimado) não se configura com a mera pretensão baseada em fatos e sem conexão direta com o conteúdo do processo administrativo.
- IV. A presente manifestação oferece os parâmetros para qualificar uma pretensão como efetivo interesse jurídico para fins de acesso ao processo administrativo.

### III. CONCLUSÃO



95. Diante do exposto, resta esclarecida a consulta da DICIG, cuja conclusão é sintetizada nestes termos:

- I. Terceiros não participantes da relação contratual não possuem legitimidade para obter certidões ou vista dos processos administrativos de averbação ou registro de contratos, quando não demonstrado o efetivo interesse jurídico;
- II. Autoridades judiciais, fiscais e cambiais possuem livre acesso ao conteúdo dos processos administrativos de averbação ou registro dos contratos;
- III. A publicação dos atos de averbação ou registro de contratos na RPI imprime a publicidade necessária para que terceiros salvaguardem os seus direitos.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 2013.

Loris Baena Cunha Neto  
Procurador Federal  
Coordenador



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INPI  
Rua Mayrink Veiga, 09, 22º andar - Centro - Rio de Janeiro - Cep 20.090-050  
Tel.: (21) 3037-3731/3037-3208 - Fax.: (21) 3037-3206

**Despacho N° 1137/2013-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-MSM-3.2.3**

**REFERÊNCIA:** Processo N°. 52400.020497-2002

1. Aprovo o PARECER N° 0019/2013-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0, elaborado pelo Procurador Federal, Dr. Loris Baena Cunha Neto, Coordenador da COOPI desta Procuradoria.
2. À DICIJ.

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2013.

Mauro Sodré Maia  
Procurador-Chefe