



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR, SALA 507- CEP: 70044-902 - BRASÍLIA/DF TEL.: (61) 2029-7141 / 7144 - E-MAIL:

CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

PARECER n. 432/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.023049/2020-61

INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA - SE

ASSUNTOS: Consulta. Pedidos de acesso a processos administrativos. Lei de Acesso à Informação.

EMENTA: CONSULTA. DIREITO DE ACESSO A PROCESSOS ADMINISTRATIVOS OU DOCUMENTOS PÚBLICOS PELA PARTE INTERESSADA OU POR TERCEIROS. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.

I. A parte diretamente interessada e seu advogado devidamente habilitado têm direito de acesso ao respectivo processo administrativo a qualquer momento e sem restrições, desde que confirmada sua identidade (Lei nº 9.784, de 1999, e Lei nº 8.906, de 1994).

II. Os processos administrativos são em regra públicos, podendo ser disponibilizados aos cidadãos em geral, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011, desde que não se aplique hipótese de sigilo prevista na legislação.

III. Ainda que não sejam considerados sigilosos, os cidadãos em geral só têm direito de acesso a documentos preparatórios após editado o ato administrativo que visem subsidiar.

1. A Secretaria Executiva solicita manifestação desta Consultoria Jurídica a respeito do acesso a processos administrativos ou documentos neles inseridos, seja pela parte diretamente interessada ou por terceiros com base na Lei de Acesso à Informação.

2. Conforme o DESPACHO Nº 3281/2020/SE (SEI-2537078), deseja-se que esta Consultoria Jurídica esclareça as hipóteses em que se poderá ou deverá negar acesso ao requerente, a fim de orientar as diversas áreas do Ministério no tocante a esse tipo de pedido.

3. A presente manifestação foi elaborada com base nos documentos disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Infraestrutura. O único documento disponível quando da conclusão deste Parecer é o DESPACHO Nº 3281/2020/SE (SEI-2537078).

4. É o relatório.

5. Primeiramente, é preciso diferenciar duas situações que se submetem a regras diferentes: (i) pedido de vista pela parte diretamente interessada ou por seu advogado; e (ii) pedido de acesso a processo administrativo ou algum de seus documentos com base na Lei de Acesso à informação – LAI (Lei nº 12.527, de 2011).

◦ **Do pedido de vista pela parte diretamente interessada ou por seu advogado**

6. Nos termos do art. 3º, II, da Lei nº 9.784, de 1999, a *parte diretamente interessada* em determinado processo administrativo tem direito de ter ciência de sua tramitação, ter vista dos autos, obter cópias de documentos nele

contido e conhecer as decisões proferidas:

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

(...)

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

7. Trata-se de corolário dos princípios da ampla defesa e do contraditório, assegurados pelo art. 5º, LV, da Constituição^[1] inclusive no âmbito de processos administrativos.

8. Mas é importante ressaltar que essa regra se aplica apenas à parte diretamente interessada, ou seja, ao administrado cujo patrimônio jurídico esteja concretamente sendo discutido no respectivo processo, como é o caso, por exemplo, do acusado em processos disciplinares e dos licitantes em processos de contratação pública.

9. Conforme dispõe o art. 7º, XV, da Lei nº 8.906, de 1994, esse mesmo direito se estende ao advogado da parte diretamente interessada no processo:

Art. 7º São direitos do advogado:

(...)

XV - ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais;

10. Por conseguinte, a parte diretamente interessada ou seu advogado devidamente habilitado têm direito a ter acesso ao respectivo processo administrativo sem qualquer restrição e a qualquer momento, bastando para isso que se identifiquem adequadamente.

11. É importante destacar que, até mesmo para resguardar eventual sigilo das informações disponibilizadas, o pedido de vista baseado no art. 3º, II, da Lei nº 9.784, de 1999, ou no art. 7º, XV, da Lei nº 8.906, de 1994, exige a checagem da identidade do requerente. Portanto, esse tipo de requerimento de vista não pode ser formulado via e-SIC^[2].

12. Outra ressalva relevante é que, no caso de processos administrativos que tratem da obtenção de subsídios para a defesa da União em processos judiciais ou arbitrais ou para acompanhamento desses processos, a parte contrária no eventual litígio judicial ou arbitral não é considerada parte interessada para os fins do art. 3º, II, da Lei nº 9.784, de 1999. Esses processos devem permanecer sigilosos com base no art. 7º, II, da Lei nº 8906, de 1994, e no art. 19 da Portaria AGU nº 529, de 2016^[3]. O mesmo se aplica a processos relacionados à avaliação da possibilidade de propositura de ação judicial pela União^[4]. Esse sigilo não depende da classificação do processo com base na Lei nº 12.527, de 2011^[5].

◦ **Do pedido de acesso a processos administrativos por terceiros com base na Lei de Acesso à Informação**

13. Um dos princípios que informam a atuação da administração pública é o da publicidade (art. 37 da Constituição). Por conseguinte, a regra é que os processos administrativos são públicos e assim podem ser disponibilizados a qualquer interessado. Em outros termos, ressalvadas as hipóteses previstas na legislação, as

informações que a Administração Pública detenha são públicas e podem ser disponibilizadas aos cidadãos em geral. O acesso a informações e documentos sob posse do Estado encontra-se disciplinado pela Lei nº 12.527, de 2011, apelidada de Lei de Acesso à Informação, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 2012.

14. Porém, há algumas hipóteses de sigilo que devem ser observadas. A própria Lei nº 12.527, de 2011, estabelece critérios para o sigilo temporário de informações em poder dos órgãos e entidades públicas quando consideradas imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado (art. 23 da Lei nº 12.527, de 2011). Esse tipo de sigilo depende da classificação da informação, pela autoridade competente, como ultrassecreta, secreta ou reservada (art. 24 da Lei nº 12.527, de 2011).

15. Mas a Lei nº 12.527, de 2011, não exclui outras hipóteses de sigilo previstas na legislação e que independem da classificação prevista em seu art. 24. Assim estabelece o art. 22 da própria Lei nº 12.527, de 2011:

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

16. Assim, há diversas outras hipóteses em que o Estado deve guardar sigilo das informações e documentos que detenha independentemente da classificação prevista na Lei nº 12.527, de 2011. É o caso, por exemplo, de dados bancários ou fiscais dos administrados. Nesse sentido, assim estabelece o § 2º do art. 5º do Decreto nº 7.724, de 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.

17. As informações constantes dos processos administrativos que revelarem a estratégia de negócio das empresas outorgadas que possam gerar alguma vantagem competitiva a outros agentes econômicos também devem ser consideradas como sigilosas. Neste caso, a restrição deve incidir apenas sobre as informações cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos^[6] (art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011^[7]).

18. Além disso, conforme já mencionado, devem ser considerados sigilosos os documentos ou informações produzidas para subsidiar a defesa da União ou de suas entidades da administração direta em processo judicial ou extrajudicial. Também podem ser consideradas sigilosas as manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República^[8] (art. 19, XVI, da Portaria AGU nº 529, de 2016^[9]). Nos termos do art. 7º, II, da Lei nº 8.906, de 1994^[10], aos advogados é assegurada a inviolabilidade de seus instrumentos de trabalho e de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia. Como esclarece o § 1º do art. 3º da Lei nº 8.906, de 1994^[11], os integrantes da Advocacia-Geral da União exercem atividade de advocacia e se sujeitam às suas disposições^[12].

19. Essas hipóteses especiais de sigilo não dependem da classificação prevista na Lei nº 12.527, de 2011^[13].

20. No caso de documentos preparatórios, o direito de acesso só está assegurado após a edição do respectivo ato decisório, conforme estabelece o § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011:

Art. 7º (...)

§ 3º 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.

21. No mesmo sentido, assim dispõe o art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012:

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

22. De acordo com o art. 3º, inciso XII, do Decreto nº 7.724, de 2012^[14], são considerados “documentos preparatórios” os documentos formais utilizados como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, como pareceres e notas técnicas.

23. Por conseguinte, enquanto não tenha sido editado ato administrativo, não há direito de acesso aos respectivos documentos preparatórios que constam do processo administrativo. Porém, excepcionalmente, caso o acesso público prévio não seja capaz de implicar qualquer prejuízo ao interesse público ou ao adequado andamento do processo, não se vislumbra empecilho jurídico na disponibilização de documentos preparatórios antes mesmo da edição da decisão e/ou do ato administrativo, mediante decisão fundamentada do gestor público competente^[15].

CONCLUSÃO

24. Ante o exposto, concluo:

a) A parte diretamente interessada e seu advogado devidamente constituído têm direito a ter acesso ao respectivo processo administrativo sem restrições e a qualquer momento, bastando para isso que se identifiquem adequadamente, ressalvado o sigilo dos processos destinados à obtenção de subsídios para a atuação da União em juízo, conforme os §§ 12 e 18 deste Parecer.

b) Os cidadãos em geral têm direito a ter acesso a processos administrativos e seus documentos via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) desde que não tenham sido classificados como sigilosos com base na própria Lei nº 12.527, de 2011, nem se trate de informação sigilosa com base em outra norma específica.

c) Sem prejuízo de outras situações previstas na legislação específica, devem ser consideradas sigilosas: (i) 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; e (ii) processos administrativos que tratem da obtenção de subsídios para a defesa da União em processos judiciais ou arbitrais ou para acompanhamento desses processos. Também podem ser consideradas sigilosas as manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República, além dos demais documentos, dados e informações previstos na Portaria AGU nº 529, de 2016.

d) Ainda que não sejam considerados sigilosos, os cidadãos em geral só têm direito de acesso a documentos preparatórios após editado o ato administrativo que visem subsidiar.

25. Por fim, proponho que o presente Parecer seja aprovado como manifestação jurídica referencial, a fim de que possa ser aplicado pelas diversas unidades do Ministério da Infraestrutura em casos que tratem desta matéria independentemente de análise individualizada por parte desta Consultoria Jurídica, sem prejuízo de consultas posteriores caso haja outra questão jurídica a ser elucidada.

26. À Consultora Jurídica do Ministério da Infraestrutura.

27. Pelo retorno do processo à Secretaria Executiva.

Brasília, 30 de junho de 2020.

Assinado eletronicamente
FELIPE NOGUEIRA FERNANDES
ADVOGADO DA UNIÃO
Consultor Jurídico Adjunto

[1] Art. 5º (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[2] Vide o § 24 do PARECER n. 00750/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (NUP: 50650.003844/2017-82). No mesmo sentido, vide o § 18 da NOTA Nº 1390/2017/CONJUR-MT/CGU/AGU (NUP: 00700.000484/2017-56) e o § 13 da NOTA Nº 1409/2017/CONJUR-MT/CGU/AGU (NUP: 50650.002088/2017-74).

[3] Vide os §§ 25 e 26 do PARECER n. 00750/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (NUP: 50650.003844/2017-82). No mesmo sentido, vide o § 19 da NOTA Nº 1390/2017/CONJUR-MT/CGU/AGU (NUP: 00700.000484/2017-56) e os §§ 8 a 12 da NOTA Nº 2736/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50650.003947/2019-12).

[4] Vide o § 18 da NOTA Nº 785/2018/CONJUR-MT/CGU/AGU (NUP: 50650.001109/2018-15).

[5] Vide o § 28 do PARECER n. 00750/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (NUP: 50650.003844/2017-82).

[6] Vide os §§ 21, 22 e 42 do PARECER n. 00750/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (NUP: 50650.003844/2017-82).

[7] Art. 7º (...) § 2º 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.

[8] Vide o PARECER n. 00015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 00077.001753/2019-67)

[9] Art. 19 - Poderão ter acesso restrito na AGU e na PGF, em decorrência da inviolabilidade profissional do advogado, prevista no art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e independentemente de classificação, na forma do art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, as informações, documentos e dados que versem sobre: (...) XVI - manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República.

[10] Art. 7º São direitos do advogado: (...) II – a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia;

[11] Art. 3º (...) § 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

[12] Vide a NOTA Nº 2736/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP: 50650.003947/2019-12).

[13] Vide o § 21 do PARECER n. 00750/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (NUP: 50650.003844/2017-82).

[14] Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se: (...) XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

[15] Vide o § 35 do PARECER n. 00750/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (NUP: 50650.003844/2017-82). No mesmo sentido, vide o § 8 da NOTA Nº 2274/2016/CONJUR-MT/CGU/AGU (NUP: 00700.000831/2016-15) e o § 17 da NOTA Nº 1390/2017/CONJUR-MT/CGU/AGU (NUP: 00700.000484/2017-56).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000023049202061 e da chave de acesso 43d633e5

Documento assinado eletronicamente por FELIPE NOGUEIRA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 445036185 no endereço eletrônico

<http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE NOGUEIRA FERNANDES. Data e Hora: 02-07-2020 10:15. Número de Série: 22492. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR, SALA 507- CEP: 70044-902 - BRASÍLIA/DF TEL.: (61) 2029-7141 / 7144 - E-MAIL:

CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 00941/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.023049/2020-61

INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA - SE

ASSUNTOS: Consulta. Pedidos de acesso a processos administrativos. Lei de Acesso à Informação.

1. Aprovo o Parecer n. 432/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU como manifestação jurídica referencial, nos termos propostos no parágrafo 25 do opinativo em tela.
2. Dê-se ciência aos Coordenadores-Gerais e aos assessores do gabinete desta Consultoria Jurídica.
3. Após, restitua-se os autos à Secretaria Executiva, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 02 de julho de 2020.

NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA
PROCURADORA FEDERAL
CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000023049202061 e da chave de acesso 43d633e5

Documento assinado eletronicamente por NATALIA RESENDE ANDRADE AVILA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 453375508 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE AVILA. Data e Hora: 02-07-2020 18:04. Número de Série: 53936401259207922010171389116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
