



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais
Consultoria Jurídica

Parecer nº 16.372 - AGE/CJ

Belo Horizonte, 28 de agosto de 2021.

Procedência: Gabinete da Advocacia-Geral do Estado do Estado de Minas Gerais

Interessados: Advogados-Regionais do Estado de Minas Gerais

Número: 16.372

Data: 28 de agosto de 2021

Classificação temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Transparência. Lei de Acesso à Informação. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Precedentes: Parecer CJ/AGE n. 16.248, de 23 de julho de 2020; Nota Jurídica CJ/AGE 5.708, de 21 de janeiro de 2021.

Ementa:

CONFLITO APARENTE DE NORMAS. ACESSO A PROCESSOS ADMINISTRATIVOS POR PARTICULARES E ADVOGADOS SEM PROCURAÇÃO. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. O direito fundamental de proteção de dados pessoais não isenta a Administração Pública de proceder à publicização e à transparência de seus atos, tampouco de conceder acesso a processos administrativos quando não houver configuração de hipótese legalmente prevista de sigilo. Necessário que os agentes públicos realizem, casuisticamente, a ponderação e a integração das normas, para a harmonização do ordenamento jurídico. Ilegalidade da negativa de exibição de autos processuais a advogados sem procuração, por violação ao livre exercício da profissão e obstaculização da advocacia.

RELATÓRIO

1. Por meio do Memorando n. AGE/ARE/GVALADARES N. 31/2021,

recebe o ilustre Advogado-Geral do Estado consulta subscrita pelos Advogados-Regionais do Estado, ora encaminhada à análise desta Consultoria Jurídica.

2. A consulta versa sobre a necessidade de se exigir procuração de advogados privados para acesso a autos de processos administrativos físicos em face da vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.

3. De acordo com o referido Memorando, o entendimento das Advocacias Regionais seria o de que, a despeito da regulamentação do exercício da advocacia conferir aos advogados acesso aos autos de processos administrativos sem a necessidade de outorga de poderes da parte para tanto, a concessão de vista sem a respectiva procuração implicaria em “conflito com a proteção dos dados pessoais, até mesmo agora respaldadas na Lei 13.709/2018 (Lei de Proteção de Dados Pessoais)”.

4. Ao vislumbrar conflito com os direitos protegidos pela LGPD, o Memorando AGE/ARE/GVALADARES N. 31/2021 informa, ainda, que no âmbito das Advocacias Regionais estaria sendo exigida a apresentação de procuração para análise de autos físicos de processos administrativos, o que, todavia, tem suscitado o questionamento de advogados e da própria OAB local.

5. À guisa de exemplo, é juntada à consulta cópia de e-mail dirigido à Advocacia Regional de Governador Valadares, assinado por advogado, no qual se questiona a exigência de procuração para acesso aos autos de processo administrativo em face de violação à prerrogativa assegurada pelo art. 7º, XIII, da Lei Federal n. 8.906, de 1994, como se vê:

"Ante a resposta da Dra. Evania, solicito reconsideração quanto ao requerimento formulado.

O exercício da advocacia é regulado pela Lei Federal n. 8.906/94 - Art. 7º, XIII, que dá direito ao Advogado acesso a processos administrativos (é o caso).

A violação a este direito líquido e certo da advocacia é tida como crime e pode ocasionar além da representação criminal, (i) desagravo público, (ii) representação funcional e (iii) a inclusão no registro nacional de violação de prerrogativas.

Além disso, o processo sobre o qual se requer cópia, esta sob estudo deste advogado e poderia ocasionar danos aos direitos a ele vinculados, gerando responsabilização por aquele que negou acesso ao mesmo."

6. É com base nos fatos brevemente relatados que é vazada a Consulta, sintetizada pelos próprios consulentes, assim, nos seguintes termos: “quais seriam as hipóteses de exigência de procuração para análise e cópia de autos administrativos, inclusive por advogados, após a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/18) e, após sua aprovação, comunicação para todas as unidades da AGE e demais órgãos da administração pública Estadual”.

7. Feito o relatório, passo a opinar.

PARECER

8. Ao que parece, a dúvida trazida ao exame desta Consultoria Jurídica, com fulcro no art. 7º, § 3º, da Resolução AGE nº 93, de 5 de março de 2021, cinge-se a uma aparente antinomia entre as normas que dispõem sobre a proteção de dados pessoais e aquelas que determinam a transparência e o acesso aos documentos públicos. Esse cabedal normativo tem expressão no direito fundamental à proteção de dados pessoais, assim reconhecido por oportunidade do julgamento da ADI nº 6.389, e nos princípios da transparência e da publicidade, em especial manifestos pelos direitos a publicidade dos atos processuais e ao livre acesso à informação quando necessário ao exercício profissional, nos termos, respectivamente, dos incisos LX e XIII c/c XIV do artigo 5º da Constituição Federal. Tem, ainda, seu repositório geral infraconstitucional contido na Lei Federal n. 13.709, de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) -, e na Lei Federal n. 12.527, de 2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI).

9. De fato, desde a sua promulgação, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais suscitou dúvidas acerca da integração de seus preceitos com aqueles já preconizados na Lei de Acesso à Informação, pois, enquanto a LGPD tem por objetivo fortalecer a privacidade, a autodeterminação informativa e os direitos dos titulares de dados pessoais, a Lei de Acesso à Informação - LAI estabelece princípios e regras para promover a transparência ativa e o acesso às informações e dados na Administração Pública. E é nesse sentido que o art. 3º, I, da LAI dispõe sobre a *“observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”*.

10. Regra geral da Lei de Acesso à Informação é que qualquer pessoa, física ou jurídica, possa ter acesso a informações de caráter público sem que para isso seja necessário apresentar qualquer motivação para seu pedido, o que implica dizer que dados sobre a guarda do Estado, de regra, devem ser publicizados ou publicizáveis.

11. Ao contrário do que possa parecer em um primeiro momento, a LGPD e a LAI contêm princípios, normas e propósitos semelhantes, que se complementam e se reforçam mutuamente, seja no que diz respeito à promoção do princípio da transparência, seja quanto à proteção de informações pessoais. Como exemplo, a LAI dispõe em seu art. 31 que *“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”*, trazendo nos §§ 3º e 4º do mesmo dispositivo as hipóteses em que entidades e órgãos públicos podem divulgar ou conferir o acesso a informações pessoais a terceiros, independentemente do consentimento do titular, tendo-se como exemplo a realização de pesquisas científicas, cumprimento de ordem judicial, defesa de direitos humanos, proteção de interesse público geral e preponderante ou ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância. Em outras palavras, como qualquer aparente antinomia entre normas que dispõem sobre direitos fundamentais - no caso, a proteção da privacidade e da intimidade, de um lado, e o dever de transparência na Administração Pública, de outro -, há que se buscar a conciliação entre as referidas leis sopesando-se os direitos em face das situações concretas colocadas em jogo.

12. Como se sabe, o ordenamento jurídico é constituído de milhares de normas, muitas vezes versando sobre uma mesma temática, o que resulta na necessidade de o intérprete valer-se de técnicas para proceder à harmonização do sistema jurídico como um todo, sempre tendo por objetivo maior a integração entre as normas aparentemente conflitantes que convivem num mesmo

ordenamento.

13. Para a busca da referida harmonia é preciso considerar, primeiramente, o princípio da unidade da Constituição, que informa a necessidade de adoção da técnica da ponderação e a observância da proporcionalidade para a resolução de conflitos entre direitos e garantias fundamentais, os quais, ainda que sejam normas de aplicação imediata, não são ilimitados, mas sim caracterizados como mandados de otimização, passíveis de limitação no caso concreto, quando em colisão com outros direitos e garantias de mesmo nível hierárquico. Nesse sentido, Robert Alexy^[1] reconhece a natureza principiológica desses direitos, cuja realização deve se dar na máxima medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas postas em análise. Ainda nesse caminho, é a lição de Willis Santiago Guerra Filho e Paola Cantarini^[2]:

O traço distintivo entre regras e princípios, por último referido, aponta para uma característica desses, já mencionada, que é de se destacar: sua relatividade. Não há princípio do qual se possa pretender seja acatado de forma absoluta, em toda e qualquer hipótese, pois uma tal obediência unilateral e irrestrita a uma determinada pauta valorativa - digamos, individual - termina por infringir uma outra - por exemplo, coletiva. Daí se dizer que há uma necessidade lógica e, até, axiológica, de se postular um “princípio de relatividade” (Verhältnismässigkeitsprinzip), que é o princípio da proporcionalidade, para que se possa respeitar normas, como os princípios, tendentes a colidir, quando se opera concretamente com o Direito.

14. Considere-se, ademais, a previsão do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que traz como métodos de integração normativa a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito. Ainda que se entenda que esse longevo dispositivo da LINDB encontra-se superado - melhor diria, **integrado** -, a Teoria do Diálogo das Fontes vem reconhecer a jurisprudência como um dos métodos de interpretação normativa, ao mesmo tempo em que os princípios passam a ter força e eficácia normativa.

15. Como já mencionado, os princípios fundamentais em questão, no caso, estão insculpidos na Constituição Federal, em seu art. 5º, tendo-se, de um lado, a previsão do inciso X, que trata da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas; e, de outro, o disposto nos incisos XIII, positivando o livre exercício das profissões, atendidas as qualificações legalmente estabelecidas; XIV, que assegura a todos o acesso à informação necessária ao exercício profissional; e LX, do qual se extrai que “*a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem*”. Nenhum deles é, porém, absoluto, sendo necessário ponderar, no caso concreto, de modo proporcional e razoável, sua abrangência frente a outros princípios.

16. Assim como os princípios da publicidade e da transparência coabitam no texto constitucional com o princípio da proteção da intimidade e da privacidade, de igual sorte as normas infraconstitucionais que lhes dão normatividade plena também devem coexistir em harmonia na operacionalização das funções a cargo da Administração Pública.

17. Partindo, portanto, da regra preponderante da **publicidade, sendo o segredo exceção** – diretriz emanada da própria Constituição –, a restrição desse princípio no âmbito da Administração Pública somente encontra justificativa se a publicização das informações violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem dos titulares de dados de posse do Poder Público. E, embora esses conceitos residam no campo mais amplo dos conceitos jurídicos indeterminados, sobre os quais não há conhecimento exaustivo, certo é que o objetivo maior, teleológico das normas em questão, diz respeito à tutela do indivíduo perante a intrusão indevida e a exposição pública de sua vida a terceiros ou ao público em geral, o que não parece se amoldar ao legítimo interesse de advogados que pretendam exercer seu mister no âmbito das repartições públicas.

18. Antes de se aduzir conflito entre as normas da LGPD e da LAI, como suscitado na consulta, a informar a restrição do acesso a autos de processos administrativos, o que se tem, na verdade, é muito mais uma convergência entre os diplomas normativos em prol da integração de procedimentos, de modo que coexistam a proteção de dados pessoais e a manutenção da transparência preconizada pela Lei de Acesso à Informação.

19. Nesse sentido, a publicidade, como ferramenta de consecução do princípio da transparência, não é um postulado vazio. A publicidade tem sua razão de ser dentro das premissas teleológicas do ordenamento que, por sua vez, relacionam-se também ao imperativo do controle popular. De acordo com Fabrício Motta, a

ausência de visibilidade torna nulas as possibilidades de *controle popular* e de *participação* do cidadão no exercício das atividades da administração. Destaque-se que a visibilidade necessariamente conferida à administração possibilita o combate à ineficácia das disposições de garantia legalmente instituídas.

O princípio da publicidade administrativa caracteriza-se também como direito fundamental do cidadão, indissociável do princípio democrático, possuindo um *substrato positivo* — o dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da administração — e outro *negativo* — salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado e o direito à intimidade, as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo.^[3]

20. O mesmo autor, citando J. J. Gomes Canotilho acerca do princípio da publicidade, o desdobra em quatro vertentes, quais sejam:

a) direito de *conhecer* todos os expedientes e motivos referentes à ação administrativa, bem como seus desdobramentos e resultados, em razão do direito fundamental à informação;

b) garantia frente ao processo de produção de decisões administrativas, em contraposição ao segredo procedimental, por meio da audiência dos envolvidos e interessados, em razão do princípio da ampla defesa;

c) direito subjetivo de *acesso* aos arquivos e registros públicos, em decorrência direta do princípio democrático;

d) direito de exigir do Estado ações positivas para possibilitar a visibilidade, cognoscibilidade, e controle das ações administrativas.[\[4\]](#)

21. Diante disso tudo, não resta dúvida de que as disposições da LGPD não afastam as premissas trazidas pela Lei de Acesso à Informação, que se mantêm cogentes e informadoras dos princípios gerais da publicidade e da transparência que devem reger os atos e informações da Administração Pública como regra.

22. Importa colocar, outrossim, que o princípio da publicidade dos atos processuais, inserto no rol de garantias e direitos fundamentais constitucionalmente tutelados, não se subsume meramente aos processos judiciais, aplicando-se também à condução dos processos administrativos, conforme Hely Lopes Meirelles^[5]:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. **Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento**, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes tentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

23. Respondendo, pois, ao cerne da consulta formulada, e partindo do pressuposto de que a publicidade é a regra e a privacidade dos dados tratados pela Administração Pública a exceção, entendo que o artigo 7º da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, lança luz para responder à dúvida em exame, qual seja, sobre a necessidade de se exigir procuração de advogados e de terceiros para acesso aos autos de processos administrativos:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;

VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da [Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 \(Lei de Arbitragem\)](#) ;

VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; [\(Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019\)](#) [Vigência](#)

IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou

X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.

24. O referido art. 7º da LGPD estabelece as hipóteses autorizadas do tratamento de dados pessoais. Este informa toda operação realizada com as informações relacionadas a pessoa natural identificada ou identificável. Conforme conceituação do inciso X do art. 5º da LGPD, entre tais operações incluem-se “a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração” dos dados pessoais.

25. As hipóteses de exceção à regra geral da publicidade dos dados tratados por agentes públicos, a rigor, irão demandar avaliação precisa no caso concreto, com base na ponderação casuística da Administração, que deverá emitir juízo de valor a respeito da negativa de acesso à informação em face dos riscos de violação do direito fundamental à proteção dos dados pessoais, cuja relevância justifique a mitigação do interesse coletivo que embasa o princípio da publicidade dos atos administrativos.

26. Diante do requerimento de acesso aos autos de processo administrativo em curso ou concluído, o administrador deverá, efetivamente, “colocar na balança” a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da exibição de documentos, garantindo, paralelamente, a máxima segurança aos dados pessoais, de modo a não colocar sob ameaça a intimidade do titular dos referidos dados. Tal exegese é possível a partir da leitura do acórdão da ADI 6387, da Relatoria da Min. Rosa Weber, que teve por objeto a constitucionalidade da Medida Provisória nº 954/2020:

EMENTA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº

954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL, PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO. 1. Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais. 2. Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais não de observar os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos. O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança desses dados. 3. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) adotado no âmbito da Organização Mundial de Saúde exige, quando essencial o tratamento de dados pessoais para a avaliação e o manejo de um risco para a saúde pública, a garantia de que os dados pessoais manipulados sejam “adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito” e “conservados apenas pelo tempo necessário.” (artigo 45, § 2º, alíneas “b” e “d”). 4. Consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida, não emerge da Medida Provisória nº 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia. 5. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP nº 954/2020 desatende a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades. 6. Ao não apresentar mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger, de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou utilização indevida, seja na transmissão, seja no tratamento, o sigilo, a higidez e, quando o caso, o anonimato dos dados pessoais compartilhados, a MP nº 954/2020 descumpra as exigências que exsurgem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros. 7. Mostra-se excessiva a conservação de dados pessoais coletados, pelo ente público, por trinta dias após a decretação do fim da situação de emergência de saúde pública, tempo manifestamente excedente ao estritamente necessário para o atendimento da sua finalidade declarada. 8. Agrava a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados a circunstância de

que, embora aprovada, ainda não vigora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais. O fragilizado ambiente protetivo impõe cuidadoso escrutínio sobre medidas como a implementada na MP nº 954/2020. 9. O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição. 10. Fumus boni juris e periculum in mora demonstrados. Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel. 11. Medida cautelar referendada.

(ADI 6387 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020).

27. Importa destacar que Minas Gerais recentemente editou norma própria dispondo sobre a aplicação da Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, a LGPD, no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo, qual seja, o Decreto n. 48.237, de 22 de julho de 2021. De seu texto, vale destacar aqui o art. 14, que reforça o entendimento até então esposado neste Parecer:

CAPÍTULO IV - DO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO

Art. 14. O tratamento de dados pessoais pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública do Poder Executivo 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.**

28. A chave, portanto, para o adequado e regular tratamento de dados pessoais pela Administração Pública parece ser a estrita **observância do interesse público, da finalidade pública** exigida como requisito autorizador de seu uso, uma vez correlato ao cumprimento e à execução de atribuições legais do próprio fazer administrativo.

29. Não é demais destacar que a publicidade também é princípio básico da Administração Pública previsto no art. 37 da Constituição Federal que, por sua vez, conforme ressalta o Manual de Interpretação da LGPD elaborado por esta Advocacia-Geral do Estado^[6],

detém importância intrínseca, além de promover o cultivo de virtudes cívicas e propiciar condições de fiscalização da atividade administrativa. Esse contexto não permite conclusão diversa daquela segundo a qual o fato de existirem institutos e procedimentos específicos instituídos pela legislação nacional de proteção de dados não exime a Administração de observar as demais normas relativas à transparência e ao acesso à informação.

Em outras palavras, a proteção à privacidade não pode impedir a divulgação de informações de inegável interesse público. Essa foi a tônica da manifestação exarada no Parecer nº 16.248, de 23 de julho de 2020, que destacou a necessidade de promover uma interpretação sistemática da LGPD e da Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011:

16. A harmonia entre a LAI e a LGPD é medida premente. E deve ser o mote a guiar o intérprete de ambas as normas. Quanto mais a própria Administração Pública, ao tratar de temas que lhe são confluentes.

17. Para isso, imperioso destacar que da aplicação de regras direcionadas à transparência no trato da coisa pública não deverá decorrer, necessariamente, a lesão a direitos e interesses de terceiros. E, eventualmente, se de um decorrer o outro, caberá à Administração Pública adotar via diversa em que haja, senão a extirpação, a mitigação de eventuais efeitos gravosos sobre o direito protegido. Exigindo-se, caso assim seja, a presença de elementos de razoabilidade entre o dano causado e o benefício gerado pelo "ato de transgressão".

30. Nesse sentido, a concessão de vista aos atos processuais administrativos pelo Poder Público dar-se-á de acordo com o princípio da legalidade, sendo exceção a esse comando geral os comportamentos que ensejem risco de violação à intimidade, à honra, à imagem, à privacidade do titular de tais dados.

31. Para evitar que tais riscos se concretizem, prevê ainda a LGPD, em seu art. 47, que os "agentes de tratamento ou qualquer outra pessoa que intervenha em uma das fases do tratamento obriga-se a garantir a segurança da informação prevista nesta Lei em relação aos dados pessoais, mesmo após o seu término".

32. Desta feita, relativamente ao escopo da consulta ora analisada, tanto os agentes públicos que tenham concedido o acesso às informações processuais quanto os requerentes aos quais a autorização de vista tenha sido dada se coobrigam a assegurar a observância aos parâmetros de proteção de dados pessoais e de adequada manipulação previstas na LGPD, especialmente quando se referirem a dados pessoais sensíveis ou de crianças e adolescentes, cujo tratamento é disciplinado, respectivamente, pelos arts. 11 a 13 e 14.

33. Quanto à específica hipótese de acesso a dados de processos administrativos por advogados, esta se baseia precipuamente no inciso VI do art. 7º da LGPD, dada a função essencial promovida pela classe profissional referida^[7], inclusive para a defesa do direito fundamental à ampla defesa.

34. Regulamentando a profissão, a Lei Federal n. 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) elenca em seu art. 7º, como prerrogativas do exercício profissional, os seguintes direitos:

XIII - **examinar, em qualquer órgão** dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou **da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estiverem sujeitos a sigilo ou segredo de justiça**, assegurada a obtenção de cópias, com possibilidade de tomar apontamentos;

XIV - **examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza**, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital;

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

XVI - retirar autos de processos findos, mesmo sem procuração, pelo prazo de dez dias;

35. A negativa de acesso a advogados sem procuração aos autos de processos administrativos e a documentos não gravados com sigilo ou segredo de justiça, nos termos da lei, representa uma violação ao livre exercício de profissão regulamentada, direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XIII, da Constituição, além de obstar o regular exercício da advocacia, em flagrante ilegalidade e abuso de direito.

36. Nesse sentido, entendimento consagrado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: ACESSO AOS AUTOS - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - DIREITO DO ADVOGADO.

1- Consoante o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e o artigo 7º, inciso XV, da Lei n.º 8.906/1994, **é garantido aos advogados o amplo acesso aos autos judiciais ou administrativos, inclusive através de vista fora da repartição/secretaria.**

2- Comprovando-se o ato ilegal da autoridade coatora, é devida a concessão da ordem no Mandado de Segurança, bem como a confirmação da sentença, em reexame judicial. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0000.21.024167-5/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 23/06/2021, publicação da súmula em 25/06/2021)

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - PROCESSO SIGILOSO: ACESSO: ADVOGADO COM PROCURAÇÃO. **1. Os advogados têm direito de acessar, em quaisquer repartições, os processos judiciais e administrativos,**

exceto àqueles sob sigilo, pois que demandam procuração para tanto.

2. Configura-se ilegal o ato de autoridade administrativa que impede o advogado de acessar processo administrativo para o qual foi nomeado, por mandato, para defesa de interesses da parte que nele figura. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0000.19.152379-4/001, Relator(a): Des.(a) Oliveira Firmo , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/07/2020, publicação da súmula em 15/07/2020)

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - CONSELHO TUTELAR - ACESSO A PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - DIREITO DO ADVOGADO - NEGATIVA - VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

Consoante dispõe o art. 133 da Constituição da República de 1988, o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

A Lei Federal nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil), em seu art. 7º, inciso XIV, estabelece o direito do advogado de "examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital".

As hipóteses de limitação ao direito do advogado estão previstas no art. 7º da Lei Federal nº 8.906/1994 e não se fazem presente no caso em julgamento.

Mostra-se ilegal e abusiva a negativa do Conselho Tutelar em disponibilizar os documentos de procedimento administrativo a advogado que representa pessoa envolvida e interessada no feito. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0471.18.003735-3/001, Relator(a): Des.(a) Leite Praça , 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/11/2018, publicação da súmula em 14/11/2018)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO. RESTRIÇÕES. ACESSO AOS AUTOS POR ADVOGADOS. EXIGÊNCIAS DESARRAZOADAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. ART. 5º, XXXII, DA CF. OBSTACULIZAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. ART. 7º, XIII E XV DO ESTATUTO DA OAB. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO PREJUDICADO.

1. De acordo com o disposto no art. 7º, XIII e XV, do Estatuto da OAB (Lei nº. 8.906/94), é direito do advogado examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos.

2. A criação de obstáculos ao acesso de autos de processo administrativo ou judicial por advogados

competentes viola as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, além de ofender o livre exercício da atividade profissional.

3. Manter a sentença, em reexame necessário, prejudicado o recurso voluntário. (TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.12.205912-4/002, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/02/2014, publicação da súmula em 10/03/2014)

37. Os advogados, ao terem acesso aos autos processuais, assumem, eles mesmos, a condição de operadores de dados, conforme inciso VII do art. 5º da LGPD, e, assim, são submetidos às premissas e às condicionantes previstas na Lei Geral. Antes mesmo da edição desta, porém, o próprio Estatuto da OAB já versava sobre o sigilo profissional que resguarda a relação entre os representantes legais e seus clientes, estabelecendo sanções à sua violação. Na mesma direção caminha o Código Penal, que tipifica, em seu art. 154, a revelação de segredo profissional.

38. A existência de sanções éticas e penais para a quebra de sigilo profissional por advogados é um indicativo do zelo na coleta e armazenamento de dados com que deve ser exercido o ofício. A LGPD vem, portanto, reforçar os cuidados que a classe profissional deve ter ao lidar com informações pessoais de seus clientes, renovando a cultura de *compliance* no âmbito da advocacia.

39. Vislumbra-se, ainda, como possível resposta à temática em questão, a adoção de um parâmetro subsidiário baseado nas previsões Código de Processo Civil para o caso de sigilo de dados veiculados em processos judiciais. Partindo-se da premissa dada pelo art. 15^[8] do CPC, segundo a qual as normas processuais civis serão utilizadas supletiva e subsidiariamente àquelas que regulam os processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, na ausência de normas próprias a lhes informar especificamente, vejamos o que dispõe o art. 189 do diploma processual cível como limites objetivos à publicidade dos atos processuais:

Art. 189. Os atos processuais são públicos, todavia tramitam em segredo de justiça os processos:

I - em que o exija o interesse público ou social;

II - que versem sobre casamento, separação de corpos, divórcio, separação, união estável, filiação, alimentos e guarda de crianças e adolescentes;

III - em que constem dados protegidos pelo direito constitucional à intimidade;

IV - que versem sobre arbitragem, inclusive sobre cumprimento de carta arbitral, desde que a confidencialidade estipulada na arbitragem seja comprovada perante o juízo.

40. O disposto no inciso III do art. 189 poderia induzir ao entendimento de que a LGPD afastaria a publicidade dos atos processuais administrativos. Todavia, parece que a proteção de dados pessoais é direito autônomo e, conseqüentemente, diverso da intimidade, pelo que não se pode compreender o direito à intimidade como aquele referente a todo e qualquer dado

pessoal, ou seja, conforme definido pelo art. 5º, I, da LGPD, como toda e qualquer "informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável".

41. Noutros termos, o que a LGPD visa a proteger são os riscos concretos ao indivíduo ocasionados por meio da exposição de seus dados num processo, causando-lhe prejuízos em sua esfera íntima, o que naturalmente não se configura em toda e qualquer vista pública a autos de processos, sejam eles judiciais ou administrativos. De acordo com entendimento consagrado pela Supremo Tribunal Federal, seria inconstitucional normativo que dispusesse, de forma abstrata, sobre o sigilo de documentos e informações processuais:

A publicidade assegurada constitucionalmente (art. 5º, LX, e 93, IX, da CRFB) **alcança os autos do processo**, e não somente as sessões e audiências, razão pela qual **padece de inconstitucionalidade disposição normativa que determine abstratamente segredo de justiça** em todos os processos em curso perante vara criminal.

[ADI 4.414, rel. min. Luiz Fux, j. 31-5-2012, P, DJE de 17-6-2013.]

Conforme destacado no relatório, o ministro relator apresentou o agravo regimental ao Plenário do STM, nos termos do art. 118, § 2º, do Regimento Interno daquela Corte Superior, para manter a decisão que concluiu pela competência da Justiça Militar da União para apreciar a matéria. (...) Ora, **uma das garantias mais importantes no tocante aos atos processuais é a de sua ampla publicidade, abrigada no art. 5º, LX, da CR, e que somente admite temperamentos "quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem"**. Salta vista, pois, que a falta de formalização do acórdão, com base em norma regimental, configura ato atentatório à garantia constitucional da publicidade dos atos processuais.

[RE 575.144, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 11-12-2008, P, DJE de 20-2-2009, Tema 50.]

A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público. A coleta de dados históricos a partir de documentos públicos e registros fonográficos, mesmo que para fins particulares, constitui-se em motivação legítima a garantir o acesso a tais informações. No caso, tratava-se da busca por fontes a subsidiar elaboração de livro (em homenagem a advogados defensores de acusados de crimes políticos durante determinada época) a partir dos registros documentais e fonográficos de sessões de julgamento público. **Não configuração de situação excepcional a limitar a incidência da publicidade dos documentos públicos (arts. 23 e 24 da Lei 8.159/1991) e do direito à informação.**

[RMS 23.036, rel. p/ o ac. min. Nelson Jobim, j. 28-3-2006, 2ª T, DJ de 25-8-2006.]

Vide Rcl 11.949, rel. min. Cármen Lúcia, j. 15-3-2017, P, DJE de 16-8-2017.

42. Somente sob devida comprovação e justificado receio, ameaça ou ocorrência de violação ao direito à intimidade, a necessidade do sigilo dos atos processuais deverá ser revista, a qualquer tempo.

43. Nesse sentido, como salientou Ricardo Villas Bôas Cueva, Ministro do Superior Tribunal de Justiça, "a legislação de proteção de dados não se destina, nem poderia, a interferir, limitar ou retardar a atividade jurisdicional"^[9] e, tampouco, prejudicar ou restringir o direito de defesa, em seu sentido lato.

44. Visando à compatibilização da atuação dos tribunais pátrios às previsões da LGPD, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 363, de 12 de janeiro de 2021. Não houve, porém, alterações relativamente às práticas consignadas na Resolução CNJ nº 121, de 5 de outubro de 2010, a qual "dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais e dá outras providências".

45. Dentre as referidas práticas, a Resolução CNJ nº 121, de 2010, prevê:

Art. 1.º A consulta aos dados básicos dos processos judiciais será disponibilizada na rede mundial de computadores (internet), assegurado o direito de acesso a informações processuais a toda e qualquer pessoa, independentemente de prévio cadastramento ou de demonstração de interesse.

Parágrafo único. No caso de processo em sigilo ou segredo de justiça não se aplica o disposto neste artigo.

Art. 2.º Os dados básicos do processo de livre acesso são:

I - número, classe e assuntos do processo;

II - nome das partes e de seus advogados;

III - movimentação processual;

IV - inteiro teor das decisões, sentenças, votos e acórdãos.

Art. 3.º O advogado cadastrado e habilitado nos autos, as partes cadastradas e o membro do Ministério Público cadastrado terão acesso a todo o conteúdo do processo eletrônico.

§ 1.º. Os sistemas devem possibilitar que advogados, procuradores e membros do Ministério Público cadastrados, mas não vinculados a processo previamente identificado, acessem automaticamente todos os atos e documentos processuais armazenados em meio eletrônico, desde que demonstrado interesse, para fins, apenas, de registro, salvo nos casos de processos em sigilo ou segredo de justiça.

§ 2.º. Deverá haver mecanismo que registre cada acesso previsto no parágrafo anterior.

CONCLUSÃO

46. Por todo exposto, parece restar claro que a instituição da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais não tem o escopo de gerar a mitigação do acesso à informação, em especial aos atos, processos e documentos produzidos pela Administração Pública, não possuindo o condão de extirpar os princípios da publicidade e da transparência, mas sim devendo compatibilizar-se a estes, de modo a assegurar aos indivíduos maior proteção aos seus dados pessoais. Não se está a lidar, portanto, com conceitos excludentes, mas sim complementares.

47. Há que se procurar estabelecer o diálogo entre as diferentes fontes normativas, a fim de extrair uma interpretação sistêmica que prestigie a proteção de dados pessoais nos casos em que efetivamente exista a necessidade de manter os atos processuais em sigilo, nas hipóteses previstas legalmente, a exemplo das elencadas como causas para o segredo de justiça no Código de Processo Civil. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais não deve se prestar como meio para alargamento das hipóteses legais já existentes, sob pena de retrocesso as conquistas obtidas quanto à efetivação do princípio da publicidade e transparência na atuação jurisdicional, em claro contraponto ao que preconiza a Constituição Federal.

48. Em **conclusão**, recomenda-se que o acesso aos autos de processos administrativos seja concedido a quem o requeira, desde que não haja risco de violação à intimidade dos titulares dos dados contidos nos documentos que compõem os referidos autos ou outra hipótese em que o sigilo se faz legalmente imponível, a exemplo dos casos de segredo de justiça dispostos no CPC.

É o parecer. S.m.j.

Belo Horizonte, 28 de agosto de 2021.

Liana Portilho Mattos
Procuradora do Estado
OAB/MG 73.135 - Masp 665.718-3

Aprovado pelo

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Wallace Alves dos Santos

Aprovado pelo

Advogado-Geral do Estado

Sérgio Pessoa de Paula Castro

[1] Cf. ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

[2] GUERRA FILHO, Willis Santiago; CANTARINI, Paola. Proporcionalidade. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito*. 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/15/edicao-1/proporcionalidade>>. Acesso em 26 ago. 2021.

[3] MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. In: *Consultor Jurídico – CONJUR*, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>>. Acessado em 24 de agosto de 2020.

[4] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, *apud* MOTTA, Fabrício, *op. cit.*, 2018.

[5] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed., atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. José Emmanuel Burle Filho e Carla Rosado Burle (coord.). São Paulo: Malheiros, 2016.

[6] MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. *Manual de Interpretação da LGPD*. 2021, p. 29. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/CARTILHA-LGPD_03_AGO_2021.pdf>. Acesso em 24 ago. 2021.

[7] Constituição Federal, art. 133: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

[8] Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

[9] CUEVA, Ricardo Villas Bôas. A incidência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais nas atividades do Poder Judiciário. In: DONEDA, Danilo; MENDES, Laura Schertel; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (coord.). *Lei Geral de Proteção de Dados (lei 13.709/18): a caminho da efetividade: contribuições para a implementação da LGPD*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2020, p. 206, *apud* ZANETTI, Dânton. Proteção de dados pessoais e publicidade processual: um contrassenso? In: *Migalhas*, 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/343796/protecao-de-dados-pessoais-e-publicidade-processual-um-contrassenso>>. Acesso em 26 ago. 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Liana Portilho Mattos, Procurador(a)**, em 30/08/2021, às 12:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 30/08/2021, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 31/08/2021, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **34470921** e o código CRC **C2336AA7**.