

MANIFESTAÇÃO

Senhora Coordenadora da Assessoria Jurídica do Procon-MPMG (Asjup),

1. Relatório

A presente manifestação versa sobre o regime jurídico de **publicidade** e **sigilo** aplicável aos processos administrativos e às reclamações individuais que tramitam perante os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), com destaque para o PROCON-MPMG e os Procons Municipais.

O pedido de apoio jurídico, encaminhado pela 3ª Promotoria de Justiça de Uberlândia (Defesa do Consumidor), questiona, especificamente, o equilíbrio entre o princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos e as exceções legais que impõem sigilo para a proteção de dados pessoais e segredos industriais/comerciais, com a necessária indicação da legislação e jurisprudência pertinentes.

É o relato.

2. Fundamentação Jurídica e Análise

A disciplina do tema exige a análise conjugada dos preceitos da Constituição Federal (CF/88), do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e da legislação processual administrativa.

De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, a publicidade é a regra que rege a Administração Pública e o Processo Administrativo em geral:

- **Princípio da Publicidade (art. 37, caput, CF/88):** A Administração Pública deve conferir máxima transparência aos seus atos: *"A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência..."*

O processo administrativo que tramita no PROCON, por envolver o exercício do poder de polícia, está diretamente sujeito a este princípio fundamental.

- **Devido Processo Legal e Intimidade (art. 5º, LV e LX, CF/88):** Embora a Constituição assegure o contraditório e a ampla defesa no processo administrativo (art. 5º, LV), o sigilo é expressamente admitido em face de outros direitos fundamentais: *"a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem."* (art. 5º, LX, CF/88).

- **Princípio da Máxima Transparência (art. 3º, I e art. 7º, §2º, da Lei de Acesso à Informação - LAI):** O sigilo é a exceção: *"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".

2.1. O Regime no Código de Defesa do Consumidor (CDC)

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) estabelece a principal base para a exceção do sigilo no contexto da atividade empresarial:

- Poder de Fiscalização e Segredo Industrial (art. 55, § 4º): Ao tratar do poder de fiscalização e controle, o dispositivo legal impõe uma ressalva expressa aos órgãos do SNDC, garantindo o sigilo de informações estratégicas do fornecedor: *" § 4º Os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial. "*

- Proteção à Informação Pessoal: Embora o CDC não trate expressamente do sigilo processual relacionado à privacidade, a proteção dos dados pessoais do consumidor (como extratos financeiros, informações de saúde ou detalhes íntimos da reclamação) decorre diretamente dos princípios constitucionais e encontra fundamento na Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011) e, posteriormente, na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/2018).

2.2. Lei de Acesso à Informação - LAI

O direito de amplo acesso às informações de posse dos órgãos e entidades públicas da União, dos Estados e Municípios é uma condição imprescindível ao regime democrático, restando garantido pelo artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal, como expressão dos princípios da transparência e publicidade:

Constituição da República

Art. 5º ... XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A partir da leitura do referido inciso, verifica-se a existência de uma limitação excepcional à referida garantia de acesso, nos casos em que o *"sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado"*.

Já no plano infraconstitucional, a LAI trouxe a regulamentação deste direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, estabelecendo os mecanismos, prazos, classificações e procedimentos para a devida prestação destas pelos órgãos e entidades públicas de todos os entes federativos.

Seguindo a orientação constitucional, o princípio fundamental apresentado na LAI informa que a publicidade das informações e o seu acesso é a regra, sendo o sigilo e a restrição a este acesso a exceção. A definição desta regra geral como parâmetro revela-se no art. 3º, caput e inciso I, da LAI, sendo que os demais incisos do dispositivo descrevem outras formas de expansão do ideal de pleno acesso:

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

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

No que tange às exceções ao princípio da publicidade, a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece as seguintes disposições relativas à restrição de acesso a informações e documentos contidos em processos administrativos em andamento:

- Informações pessoais sensíveis contidas em documentos públicos privados.
- A negativa de acesso é discricionária quando se tratar de processo administrativo em andamento e deverá ser acompanhada da justificativa sobre o prejuízo que a publicidade da informação solicitada poderá causar à efetividade da decisão futura.
- As exceções à publicidade se justificam nos casos em que ela possa gerar expectativas equivocadas ou frustrar a finalidade do processo.

Art. 4º IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;
(...)

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.

(...)

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.

(...)

Art. 31.

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

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

2.3. Aplicação Subsidiária da Lei de Processo Administrativo Federal

A Lei nº 9.784/99 (LPA), aplicada subsidiariamente aos processos do PROCON, consolida o entendimento e detalha o entendimento sobre o sigilo:

- Acesso Restrito a Terceiros (art. 46): A lei estabelece o direito de acesso, mas restringe a publicidade de dados sensíveis de terceiros: *"Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem. "*

A decretação de sigilo, portanto, deve ser motivada e se aplica a documentos específicos no processo, e não à totalidade do procedimento. É crucial ressaltar que o sigilo não impede o acesso integral aos autos pelas partes interessadas (consumidor e fornecedor) e seus procuradores, em garantia ao direito ao contraditório e à ampla defesa.

2.4. Sigilo a processos administrativos sancionadores

A regra geral é que os processos administrativos sancionadores são públicos, o que permite amplo conhecimento por parte do cidadão das normas e dos critérios técnicos de decisão, proporcionando o permanente aperfeiçoamento das mesmas de forma transparente e sintonizadas com os interesses da sociedade.

O Decreto Federal nº 7.724/12, em seu Art. 20, estabelece que 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.

Ressalta-se que a imposição de sigilo a processos administrativos sancionadores, instaurados por agências reguladoras contra concessionárias de serviço público, é, em regra, incompatível com a Constituição Federal.

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Previsão legal de sigilo em processos administrativos. 1. Ação direta contra o art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, que estabelece sigilo em processos administrativos sancionadores instaurados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ. 2. **A regra no Estado**

democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida a edição ordinária de atos secretos, imunes ao controle social. O regime democrático obriga a Administração Pública a conferir máxima transparência aos seus atos. Essa é também uma consequência direta de um conjunto de normas constitucionais, tais como o princípio republicano (art. 1º, CF/1988), o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, CF/1988) e o princípio da publicidade (art. 37, caput e § 3º, II, CF/1988). 3. A Constituição ressalva a publicidade em apenas duas hipóteses: (i) informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade (art. 5º, XXXIII, parte final); e (ii) proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (arts. 5º, X e 37, § 3º, II, CF/1988). Como se vê, o sigilo só pode ser decretado em situações específicas, com forte ônus argumentativo a quem deu origem à restrição ao direito fundamental à informação, observado o princípio da proporcionalidade. 4. A restrição contida no dispositivo legal impugnado não se amolda às exceções legítimas ao acesso à informação pública. Não se vislumbra, em abstrato, nos processos administrativos instaurados pela ANTT e pela ANTAQ para apuração de infrações e/ou aplicação de penalidades, nenhuma informação cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade ou que configure violação ao núcleo essencial dos direitos da personalidade. 5. Procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 78-B da Lei nº 10.233/2001. 6. Fixação da seguinte tese de julgamento: **“Os processos administrativos sancionadores instaurados por agências reguladoras contra concessionárias de serviço público devem obedecer ao princípio da publicidade durante toda a sua tramitação, ressalvados eventuais atos que se enquadrem nas hipóteses de sigilo previstas em lei e na Constituição”**.

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

2.5. Entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Em caso análogo, a jurisprudência do STJ reforça a natureza excepcional do sigilo:

MANDADO DE SEGURANÇA. DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA. NEGATIVA DE DISPONIBILIZAÇÃO DE ESTUDOS PREPARATÓRIOS À INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO À DEFENSORIA PÚBLICA. ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. DIREITO FUNDAMENTAL. EXCEPCIONALIDADE DO SIGILO (ART. 5º, XXXIII, DA CF;

ART. 3º, I, DA LEI N. 12.527/2011). PODER DE REQUISIÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA.
RESTRIÇÃO INDEVIDA HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado pela Defensoria Pública da União contra alegado ato coator do Diretor de Proteção Territorial da Fundação Nacional do Índio - Funai. Foi pleiteada a concessão de segurança para determinar a "apresentação das informações e documentos requisitados no ofício nº 3462415/2020- DPU-MO".

(...)

4. Além disso, foi informado que, "Com relação à solicitação de disponibilizar à DPU o relatório da qualificação em questão, considerando que os processos de reivindicação fundiária indígena são considerados de caráter restrito, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, conforme dispõe em seu § 3º, do art 7º, o qual assegura o direito de acesso às informações ou documentos que visam subsidiar tomada de decisão somente após a edição do respectivo ato administrativo decisório, esclarecemos que, com fundamento no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Funai está momentaneamente impossibilitada de fornecer acesso ou cópia do documento requisitado". A segurança foi denegada, e o Apelo da Defensoria não foi provido. O ORDENAMENTO JURÍDICO CONSAGRA COMO REGRA O DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO

5. A Constituição Federal assegura o direito de acesso à informação como regra no ordenamento jurídico, em diferentes artigos. Consagra a publicidade dos atos processuais (obviamente não só dos processos judiciais como também administrativos). Destaca que tais normas e princípios devem nortear a atuação da Administração Pública.

6. Dispõem os arts. 5º, XXXIII, LX, 37, caput e § 3º, II, 216, § 2º:

"Art. 5º (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (...) LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; Art. 37. § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (. ..) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; Art. 216 (...) § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem".

7. Pela leitura dos referidos dispositivos constitucionais, vê-se que o acesso a informações relativas à gestão da coisa pública e a garantia de sua transparência são direitos de todos.

8. Por isso é que se deve permitir que qualquer administrado obtenha dados por meio dos quais possa inspecionar a legalidade e lisura de atos praticados pela Administração, principal e especialmente os que possam afetar sua esfera de interesses, como ocorre no caso dos autos, como melhor explicitado abaixo.

9. Em conformidade com a Constituição, a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI), ao disciplinar o acesso a dados e informações, no plano infraconstitucional, preconiza a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, conforme se extrai do art. 3º, I, in verbis: "Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (...)".

10. Segundo a referida norma, a informação pública somente pode ser classificada como sigilosa quando for considerada indispensável para segurança da sociedade ou do Estado: "Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...) III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado".

11. No art. 23 a aludida regra descreve situações em que a segurança da sociedade e do Estado devam ser protegidas, justificando a restrição do acesso à informação respectiva.

12. Além disso, a Lei de Acesso à Informação é explícita quanto à impossibilidade de restringir o acesso a informações necessária à tutela de direitos fundamentais: "Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso". A DEFENSORIA PÚBLICA TEM A PRERROGATIVA DE REQUISITAR DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES NECESSÁRIOS PARA O DESEMPENHO DE SUA FUNÇÃO. PRECEDENTES DO STF

(...)

(REsp n. 2.037.806/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/2/2024, DJe de 29/5/2024.) (grifo nosso)

Portanto, a restrição de publicidade deve ser estritamente limitada aos dados sigilosos, preservando a publicidade dos demais atos processuais. Embora a instrução processual possa ser parcialmente sigilosa, o ato administrativo final que impõe uma sanção (ex: multa) deve ser público e motivado. A decisão sancionatória, enquanto ato estatal definitivo, visa o interesse coletivo, devendo ser divulgada para fins de controle social e educativo.

3. Conclusão e encaminhamento sugerido

Diante do exposto e com base na Constituição Federal, na legislação consumerista (CDC) e na legislação administrativa (LPA), a Assessoria Jurídica do Procon-MPMG conclui que:

- O princípio da **publicidade** (art. 37, CF/88) é a **regra** que rege a tramitação dos processos administrativos no PROCON, garantindo o acesso às partes e a fiscalização social.
- O **sigilo** é a **exceção**, aplicável a documentos ou partes dos autos que contenham:

- **Informações Pessoais Sensíveis** do consumidor, relativas à intimidade e privacidade (art. 5º, LX, CF/88 e art. 46, LPA e LGPD).
- **Segredo Industrial ou Comercial** do fornecedor, devidamente justificado (art. 55, § 4º, CDC e jurisprudência do STJ).

A autoridade administrativa deve, ao decretar o sigilo de documentos, fazê-lo por decisão motivada, especificando o bem jurídico a ser protegido (privacidade ou segredo), sem, contudo, negar às partes interessadas o acesso integral aos autos para fins de garantia do contraditório e da ampla defesa.

Recomenda-se que os órgãos integrantes do SNDC orientem formalmente seus servidores para que, ao receberem documentos que contenham dados sensíveis ou alegação de segredo industrial/comercial, promovam a imediata e correta classificação de acesso, conforme as normas internas e a Lei de Acesso à Informação (LAI), assegurando sempre o direito de defesa.

Belo Horizonte, 02 de dezembro de 2025

Fernando Lucas de Almeida Pereira
Assessor Jurídico
Procon-MPMG

Sabrina Soares
Estagiária de Pós-Graduação em Direito

De acordo, após revisão.

Na data da assinatura digital.

Christiane Pedersoli
Coordenadora da Assessoria Jurídica
Procon-MPMG

ASSINADO ELETRONICAMENTE POR:

CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, Analista do MPMG, em
11/12/2025, às 11:17
FERNANDO LUCAS DE ALMEIDA PEREIRA, ASSESSOR JURIDICO, em
12/12/2025, às 07:38
SABRINA SOARES, Estagiária, em 12/12/2025, às 11:43

CÓDIGO DE VALIDAÇÃO:

79B1C-FDB4C-67B52-FB31D

Para verificar as assinaturas leia o QR code ao
lado ou acesse
<https://mpe.mpmg.mp.br/validar>

