



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA  
BIODIVERSIDADE  
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

**PARECER nº 00478/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**

**NUP: 02061.000152/2020-75**

**INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO**

**ASSUNTOS: MEIO AMBIENTE**

EMENTA: Fixação da escurrita exegese do Inciso XIII do Art. 7º do Anexo I da Portaria ICMBio nº 411, de 2020. Consulta sobre interpretação de referida norma para aplicação às situações que se refiram também à documentos gerais produzidos no instituto com alguma restrição de acesso ao público, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011 e seu decreto regulamentador nº 7.724, de 2012, e não somente a dados relacionados à pesquisa em biodiversidade. Caso em que as expressões "estudos", "pareceres" e "pesquisas" contidas no texto do inciso XIII do Art. 7º do Anexo I da Portaria ICMBio 411, de 2020 não constituem cláusulas taxativas (**numerus Clausus**), mas apenas exemplificativas (**numerus apertus**), sendo independentes no seu significado e alcance. Distinção entre produção de conteúdos de autoria intelectual e científica e de produção de conteúdos de índole eminentemente administrativa. Identificação da autoridade responsável pela prévia autorização para divulgação desses documentos. Caso em que a responsabilidade pela divulgação possa recair sobre a chefia onde produzidos os documentos administrativos.

## **I - RELATÓRIO**

1. Após a emissão do PARECER nº 00345/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Doc. SEI nº 7596322) e do DESPACHO nº 00391/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Doc. SEI nº 7596372), retornam os autos por meio do **Despacho Interlocutório SEI nº 7704276**, da lavra do Diretor MARCOS AURÉLIO VENANCIO, cujo teor transcreve-se abaixo:

Considerando o entendimento exarado pela Comissão de Ética (Despacho SEI n. 7668670 - processo SEI n. 02070.003130/2020-58), com o qual esta Diretoria manifesta concordância, retornamos o presente processo, solicitando uniformização de entendimento quanto à interpretação do Art. 7º, XIII da Portaria ICMBio 411/2020.

2. Trata-se de manifestação que concorda com o teor do **Despacho Interlocutório SEI nº 7668670**, exarado pelo Presidente em exercício da Comissão de Ética do ICMBio, MATEUS SÔNEGO, nos autos do Processo nº 02070.003130/2020-58, o qual assim expõe:

*"Em resposta aos questionamentos do Despacho 7565070, a Comissão de Ética do ICMBio - CE/ICMBio esclarece que os "estudos", "pareceres" e "pesquisas" citados no art. 7º, XIII da Portaria ICMBio 411/2020 referem-se à documentos gerais produzidos no instituto com alguma restrição de acesso público ao público, nos termos da Lei 12.527/2011 e seu decreto regulamentador 7.724/2012, e não somente a dados relacionados à pesquisa em biodiversidade. Em tal caso (portanto, houve aposição de algum tipo de restrição de acesso à informação conforme prevê a legislação), a expressão "prévia autorização" é interpretada pela CE/ICMBio como ato de responsabilidade daquele que detém, formalmente, um cargo de direção de qualquer nível, sendo então de sua competência tal autorização, atrelada às suas competências institucionais conforme estabelece o Decreto 10.234/2020."*

3. Tal entendimento parece confrontar com o teor de nosso Parecer supra referido, que, a final, conclui, ao responder os questionamentos esculpido no Formulário Para Consultas Específicas, que *"considerando o curso direto da redação do Inciso XIII do Art. 7º do Anexo I da Portaria ICMBio nº 411, de 13 de maio de 2020, em que uma exegese literal da norma esteja a determinar a autorização prévia à publicação dos manuscritos, como a indicar a necessária assunção da Administração quanto aos resultados das pesquisas empreendidas no âmbito do ICMBio e Categorizados tais manuscritos como obras produzidas a partir da análise dos resultados de pesquisas então desenvolvidas, exsurge o direito do ICMBio, de conceder a autorização para a publicação, na qualidade de titular do direito autoral da obra produzida a partir das pesquisas que promove" e que "a autoridade competente para autorizar a publicação desses manuscritos é o Representante legal do ICMBio, titular do direito autoral sobre esse trabalho, categorizado como obra, segundo conceito determinado na Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998"*.

4. Não obstante a aparente desconexão da interpretação fixada pela Procuradoria e a interpretação proposta pela Comissão de Ética, será necessário tecer esclarecimentos sobre o alcance norma jurídica em comento em face das diferentes situações sobre as quais ela pode incidir, segundo os

seus exatos termos.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

5. O Inciso XIII do Art. 7º, do Anexo I da Portaria ICMBio nº 411, de 13 de maio de 2020, está assim redigido:

Art. 7º É vedado aos servidores ICMBio:

- I. ser conivente com erro ou infração a este Código de Ética;
- II. agir de forma procrastinatória, discriminatória ou que possa resultar em obtenção de vantagens ilícitas por parte de terceiros;
- III. fazer uso, divulgar ou facilitar a divulgação de informações sigilosas, e das quais tenha tomado conhecimento em razão das atividades exercidas no cargo ou função, mesmo após ter deixado o cargo;
- IV. utilizar indevidamente informações obtidas em decorrência do trabalho para benefício próprio ou de outrem, sendo imperioso o sigilo quando ainda não divulgadas ou até o prazo que a lei determinar;
- V. permitir que seja retirado de qualquer setor deste Instituto, sem estar autorizado, processo, documento, livro, material ou bem pertencente ao patrimônio público;
- VI. adotar postura hostil e/ou ofensiva ao público interno ou externo;
- VII. desqualificar a outrem, seja do público interno ou externo, por meio de palavras que atinjam a sua autoestima, imagem ou profissionalismo, acima dos limites razoáveis de urbanidade de bom-senso;
- VIII. praticar conduta que seja enquadrada como assédio moral ou sexual no ambiente de trabalho;
- IX. atribuir aos servidores ou colaboradores a execução de atividades de natureza particular ou abusivas que possam gerar comprometimento de ordem física, mental ou emocional;
- X. utilizar bens do patrimônio institucional para atendimento de atividades de interesse particular, excetuando-se as hipóteses de insignificância;
- XI. apresentar-se em estado de embriaguez, voluntária ou culposa, ou sob o uso de substâncias psicoativas, não prescritas no ambiente de serviço ou fora dele em situações que comprometam a boa imagem institucional do ICMBio;
- XII. manifestar-se em nome da Instituição quando não autorizado pela autoridade competente;
- XIII. **divulgar estudos, pareceres e pesquisas, ainda não tornados públicos, sem prévia autorização;**
- XIV. agir, em favor de interesses particulares, que visem quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas para si, para familiares, amigos, conhecidos ou outros indivíduos, grupos de interesses ou entidades públicas ou privadas;
- XV. desviar servidor público para atendimento a interesse particular.

6. É verdade que, na análise jurídica produzida anteriormente, o foco era da possibilidade ou não da divulgação sem a devida autorização dos trabalhos técnico-científicos, pois se entendia que os servidores que produziam tais trabalhos no bojo de projetos de pesquisa, seriam os autores, o que é verdade, porém não detinham a titularidade do direito autoral sobre os mesmos e, por isso, necessitariam de autorização para a divulgação desses trabalhos e se discorreu que a autorização seria do Representante legal do Instituto, este sim, o titular do direito autoral sobre os documentos produzidos, conforme reconhecido pela legislação e jurisprudência mais abalizada.

7. Com efeito, em nossa manifestação anterior, o texto normativo supra transcrito tem a sua exegese coincidente com sua literalidade, haja vista a utilização do curso direto da linguagem, que não deixa margens a maiores digressões e, considerando então a consulta formulada, que se referia a trabalhos redigidos no bojo de desenvolvimento de pesquisa objeto de planejamento estratégico da área de estudos e pesquisas, dos quais resultaram a elaboração de diversos manuscritos que deveriam ser submetidos em breve para periódicos científicos e a publicação desses trabalhos como artigos científicos envolve basicamente a divulgação de resultados inéditos de pesquisas para as quais membros da equipe do CEMAVE contribuíram fortemente.

8. De toda sorte, concluiu-se que a propriedade desses manuscritos não seria de cada profissional que os tenha elaborado diretamente, mas do ICMBio, de acordo com entendimento inclusive consolidado no TCU. Vejamos parte de nosso PARECER nº 00345/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Doc. SEI nº 7596322), em que esse aspecto é abordado:

23. A Lei de Direitos Autorais - Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 - dispõe que estão sob a proteção do Direito Autoral "os textos de obras literárias, artísticas ou científicas", conforme expresso no Inciso I do seu Art. 7º. Assim, essa "obra" (texto científico) está sob a proteção dos direitos autorais. Mas isto a partir de sua publicação, evidentemente.

24. Relevante lembrar que o registro para o Direito Autoral é meramente declaratório, não é constitutivo, ou seja, não é uma exigência ou condição para o autor ter o direito à paternidade da obra. Isso é importante porque, caso dos autos, em que não houve registro da obra junto aos órgãos competentes, incidiria a proteção dos direitos autorais.

25. Cabe agora saber a quem pertencem os direitos autorais sobre essa obra específica (manuscrito ou texto científico). A esse respeito, o Manual de Direitos Autorais do TCU, de 2017, orienta que "Para as obras criadas no estrito cumprimento de dever funcional não se aplica ao regime da livre disposição entre as partes, razão pela qual o Direito Autoral seria exclusivo da Administração Pública" (Pág. 36). Por essa razão, pode-se chegar à conclusão de que a obra está protegida por direito autoral e que o titular desses direitos é a administração pública (no caso, o Instituto Chico Mendes).

26. Assim sendo, as obras sujeitas à proteção do direito autoral (como o "manuscrito" ou texto científico) necessitam ter sua utilização autorizada previamente pelo seu titular (Instituto). Do contrário, ter-se-ia uma violação aos direitos autorais titularizados pelo Instituto

9. Contudo, a presente demanda aborda a situação em que, em esclarecimentos tecidos no Despacho Interlocutório SEI nº 7668670, exarado nos autos do Processo SEI nº 02070.003130/2020-58, se explicita que a *"Comissão de Ética do ICMBio - CE/ICMBio esclarece que os "estudos", "pareceres" e "pesquisas" citados no art. 7º, XIII da Portaria ICMBio 411/2020 referem-se à documentos gerais produzidos no instituto com alguma restrição de acesso público ao público, nos termos da Lei 12.527/2011 e seu decreto regulamentador 7.724/2012, e não somente a dados relacionados à pesquisa em biodiversidade. Em tal caso (portanto, houve oposição de algum tipo de restrição de acesso à informação conforme prevê a legislação), a expressão "prévia autorização" é interpretada pela CE/ICMBio como ato de responsabilidade daquele que detém, formalmente, um cargo de direção de qualquer nível, sendo então de sua competência tal autorização, atrelada às suas competências institucionais conforme estabelece o Decreto 10.234/2020."*

10. Retomando a leitura do dispositivo normativo em evidência, é possível mesmo entender-se que as expressões "estudos" e "pareceres", também estejam a referir-se a documentos gerais, de índole eminentemente administrativa, produzidos no âmbito da Autarquia e que, por alguma razão jurídico-legal, tenham alguma restrição à sua divulgação. Tal entendimento ainda se subsume à interpretação que se serve da literalidade da norma, em razão do alcance do significado dessas expressões, que inclusive não constituem cláusulas taxativas (**numerus Clausus**), mas apenas exemplificativas (**numerus apertus**), sendo independentes no seu significado e alcance.

11. Não é menos verdade que sejam produzidos no Instituto *"documentos gerais"* com alguma restrição de acesso ao público, nos termos da Lei 12.527/2011 e seu decreto regulamentador 7.724/2012, contudo, há que se diferenciar as situações, pois que, tais documentos teriam conteúdo eminentemente administrativo, diversamente daqueles em que sejam elaborados no contexto de estudos e pesquisas do Instituto, com natureza científica e que sobre eles há de incidir direito autoral, reconhecidamente da Autarquia, como demonstrado no PARECER nº 00345/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Doc. SEI nº 7596322), pelo que a autorização para sua divulgação deva ser feita pelo Presidente do ICMBio.

12. Daí decorre que, para aqueles atos apontados pelo Presidente da Comissão de Ética, a devida autorização para sua divulgação prescinde da autorização presidencial, sendo suficiente que a divulgação desses documentos gerais produzidos no Instituto com restrição de acesso ao público nos termos da Legislação supra mencionada, seja autorizada por quem detenha cargo de direção no setor onde produzidos esses documentos, tornando mais célere a medida.

13. Tanto é assim que a Lei Lei nº 12.527, de 2011, prevê recurso à autoridade de grau hierárquico imediatamente superior ao grau da autoridade que indeferir o pedido de acesso à informação de tais atos gerais que estejam com restrição de acesso (Artigo 15 e seguintes). Com efeito, se fosse o Presidente do ICMBio o responsável a autorizar o acesso a esses atos, não haveria a quem recorrer administrativamente no âmbito da Autarquia, a respeito de tal decisão.

14. Assim é que, o disposto no Inciso XIII do Art. 7º, do Anexo I da Portaria nº 411, de 2020, pode também estar dirigido a esses atos e documentos gerais que estejam sob a égide de alguma restrição de acesso, todavia, como visto acima, o responsável para a autorização de sua divulgação é de quem detenha cargo de direção no setor onde produzidos os documentos, conforme acertadamente indicou o Presidente da comissão de Ética.

### III - CONCLUSÃO

15. Assim, por todo o exposto, resta-nos concluir que o contido no Inciso XIII do Art. 7º, do Anexo I da Portaria nº 411, de 2020, comporta também as situações que se refiram à documentos gerais produzidos no Instituto com alguma restrição de acesso ao público, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011 e de seu decreto regulamentador nº 7.724, de 2012, e não somente a dados relacionados à pesquisa em biodiversidade.

16. Frise-se que para cada uma dessas situações é de se supor que a indicação da autoridade apta a dar autorização para divulgação dos respectivos atos esteja a atender as peculiaridades próprias: 1) quando se trate de trabalhos técnicos e científicos, com produção de conteúdos de autoria intelectual, a autoridade responsável pela autorização da divulgação é o Presidente do ICMBio, porquanto seja o representante legal do titular da propriedade do direito autoral desse trabalho produzido (que é a Autarquia); e 2) quando se trate de conteúdos de índole eminentemente administrativa, a autoridade a dar a autorização à divulgação dos atos e documentos gerais produzidos no instituto com alguma restrição de acesso ao público, nos termos da Lei 12.527/2011 e seu decreto regulamentador 7.724/2012, recairá sobre a chefia onde produzidos tais documentos.

17. À consideração superior.

Brasília, 31 de outubro de 2020.

LUÍS FELIPE DA CUNHA NEVES GONZAGA  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02061000152202075 e da chave de acesso 66d41e40

---

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO NEVES SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 523752174 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO NEVES SIQUEIRA. Data e Hora: 09-11-2020 16:38. Número de Série: 17268839. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por LUIS FELIPE DA CUNHA NEVES GONZAGA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 523752174 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIS FELIPE DA CUNHA NEVES GONZAGA. Data e Hora: 31-10-2020 16:40. Número de Série: 13590982. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA  
BIODIVERSIDADE  
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

---

**DESPACHO n. 00535/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**

**NUP: 02061.000152/2020-75**

**INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO**

**ASSUNTOS: MEIO AMBIENTE**

**Aprovo o PARECER n. 00478/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU** por seus próprios fundamentos.

À DIBIO para ciência e adoção das medidas subsequentes.

Brasília, 09 de novembro de 2020.

FRANCISCO NEVES SIQUEIRA  
Procurador Federal  
Coordenador de Matéria Administrativa Substituto

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02061000152202075 e da chave de acesso 66d41e40

---

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO NEVES SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 530088915 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO NEVES SIQUEIRA. Data e Hora: 09-11-2020 16:38. Número de Série: 17268839. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---