



Comissão Mista de Reavaliação de Informações

138^a Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 390/2024/CMRI/CC/PR

NUP: 15001.000322-2023-11

Órgão: MPI - Ministério dos Povos Indígenas

Requerente: V.J.C.S.

Resumo do Pedido

Requerente solicita “*todos os pareceres, jurídicos e não jurídicos, formulados no âmbito do MPI e relacionados à obra da rodovia BR-364, que corta o Parque Nacional da Serra do Divisor, no Acre, com impactos a diferentes terras indígenas. O pedido se estende aos pareceres formulados pelas áreas de indígenas isolados. Os pareceres são de natureza e interesse públicos, e subsidiaram ações na Justiça que também são públicas. É o caso da ação civil pública número 1010226-68.2021.4.01.3000, que está em tramitação, com decisão da Justiça Federal no Acre em julho interrompendo o projeto da rodovia*

Resposta do órgão requerido

O órgão requerido respondeu que as “*manifestações requeridas (parecer jurídico e manifestação técnica) foram elaboradas, em autos caracterizados como de acesso restrito, para subsidiar a manifestação da Procuradoria da União nos autos da ação civil pública nº 1010226-68.2021.4.01.3000*”, conforme “*DESPACHO n. 00723/2023/CONJUR-MPI/CGU/AGU (39302158)*”, no qual estão indicados “*os fundamentos legais que assegura o acesso restrito às informações, documentos e dados*”. O despacho da Consultoria Jurídica do MPI foi disponibilizado neste procedimento, a partir do qual se extrai que a CONJUR/MPI se manifestou pela negativa geral de acesso aos documentos requeridos sob o argumento de que “*as manifestações requeridas (parecer jurídico e manifestação técnica) foram elaboradas, em autos caracterizados como de acesso restrito, para subsidiar a manifestação da Procuradoria da União nos autos da ação civil pública nº 1010226-68.2021.4.01.3000*”. Prossegue argumentando que a negativa se sustenta no art. 7º, inc. II da Lei nº 8.906/94 e no art. 19 da Portaria AGU nº 529, de 23 de agosto de 2016.

Recurso em 1^a instância

O requerente recorreu reiterando os termos do pedido inicial argumentando a justificativa para o sigilo é insatisfatória, uma vez que se o pedido trata “*de pareceres confeccionados para uma ação civil pública de natureza pública, sem sigilos minimamente justificáveis*”.

Resposta do órgão ao recurso em 1^a instância

O recorrido ratificou a resposta fornecida pela instância inferior e indeferiu o recurso. Em acréscimo, aduziu que os documentos requeridos “não são de fornecimento obrigatório do órgão demandado, entendimento corroborado pela própria Advocacia Geral da União, veja-se:

V - expedientes oriundos de outros órgãos e entidades da Administração Pública, com repercussão dos interesses públicos em juízo;

VI - apreciação jurídica sobre a possibilidade de dispensa e/ou não-interposição de recurso judicial ou extrajudicial, de desistência de processo judicial ou extrajudicial, ou de não ajuizamento de ação judicial”. Em pesquisa realizada por esta CMRI, constatou-se que os excertos de dispositivo normativo transrito foram extraídos do art. 19 da Portaria nº 529/2016-AGU).

Alegou também que “o Decreto 7.724/12, que regulamentou a LAI, definiu como um dever dos entes governamentais a publicação na internet de um conjunto mínimo de informações públicas de interesse coletivo ou geral”, dentre as quais não estaria a informação solicitada. Na sequência, transcreveu os incisos I a VII do § 3º do art. 7º da Decreto 7.724/12 para aduzir que “nos termos do art. 7 - § 3º da Lei de Acesso a Informação, documentos preparatórios não são de fornecimento obrigatório, razão pela qual os pareceres aqui solicitados têm o seu acesso restringido. Assim, considerando que os documentos solicitados (jurídicos e não jurídicos) se encontram em autos caracterizados como de acesso restrito, tem-se por prejudicado o atendimento da demanda do cidadão”.

Recurso em 2ª instância

Cidadão recorreu afirmando que não conseguiu visualizar a decisão anterior e reiterando o contido no pedido inicial e no recurso interposto anteriormente.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O órgão ratificou as razões apontadas na negativa anterior e indeferiu o recurso.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O cidadão recorreu reiterando o contido no pedido inicial e nos recursos interpostos anteriormente.

Análise da CGU

Em arrazoado de 5 laudas, a 3ª instância manifestou as razões para decidir sintetizadas a seguir, em que reproduzimos alguns trechos literalmente transcritos.

1. Relatou que, em interlocução com o órgão recorrido, questionou: a) se existem pareceres técnicos e jurídicos que possam atender ao pedido; b) se os documentos requeridos foram juntados na ação judicial pública; c) em que fase se encontrava a ação judicial; d) “os motivos que levam à negativa de acesso, já que a publicidade é um dos princípios que norteiam os processos judiciais, nos termos do art. 5º, LX da CF e do art. 189 do CPC”; e) “o detalhamento sobre qual o tipo de processo decisório estaria em curso, indicando estimativa de prazo para a finalização do procedimento, bem como apresentar os riscos e prejuízos decorrentes da divulgação da informação requerida”;
2. Em resposta, “o MPI confirmou que foram produzidos documentos técnicos e jurídicos sobre a obra da rodovia BR-364, que corta o Parque Nacional da Serra do Divisor, no Acre, para subsidiar o posicionamento da União em face da ação civil pública nº1010226- 68.2021.4.01.3000. Porém, explicou que é a Procuradoria Regional da União da 1ª Região, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União - AGU é que faz a orquestração dos documentos e teses recebidos das diferentes Pastas Ministeriais, cujas informações, em tese, poderão ser utilizadas por ocasião da defesa em juízo da União”.
3. Esclareceu que a Consultoria Jurídica do MPI se limitou a fornecer os elementos técnicos e jurídicos sob a perspectiva da pasta na temática indígena, a partir dos quais, a Procuradoria Oficiante, em conjunto com os elementos de igual natureza colhidos de outras Pastas, firmará a posição a ser posteriormente sustentada em Juízo, sendo essa a razão pela qual se apontou ao cidadão requerente que os documentos em questão são preparatórios.
4. Aduziu que “não poderia confirmar se os documentos, cujo acesso está sendo pleiteado pelo cidadão, foram autuados no processo judicial”, mas ponderou que se estivessem juntados, o pedido não teria sido apresentado, pois poderiam ser obtidos pela internet.
5. Reportou o recebimento da informação do MPI de que “a negativa de acesso aos documentos

técnicos de área não jurídica do MPI se baseia no fato de que os mesmos foram produzidos a partir de solicitação da Procuradoria Oficiante com a finalidade específica de subsidiar a defesa da União em juízo, em processo judicial em curso, razão pela qual a eles se estende o caráter de documento preparatório da atuação da Procuradoria, em defesa da União em juízo. E, portanto, manifestou o seu entendimento de que os mesmos se encontram revestidos da garantia da proteção do sigilo entre cliente - advogado, tal como se observa no "parecer" jurídico"

6. Reproduziu a informação trazida pelo MPI que a Procuradoria Regional da União da 1ª Região – PRU1R – é quem possui competência para “*indicar a estimativa de prazo para a finalização do procedimento decisório e apontar por meio de que ato se dará tal término e, ainda, apresentar eventuais riscos atrelados à divulgação da informação*”. E a Consultoria Jurídica do MPI foi responsável pela “*indicação de acesso restrito*” apenas.
7. Relatou que a PRU1R defendeu “*a tese de que os documentos requeridos estão abarcados pelo sigilo profissional da advocacia previsto nos art. 35, 36, 37 e 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB; art. 7º, II e XIX e 34, VII do Estatuto da OAB; art. 388, II e 448, II do CPC e 207 do CPP*”. Argumentou que o sigilo profissional da advocacia é aplicável aos advogados públicos, como garantia para o exercício pleno da ampla defesa, devendo ser imposto também à atividade probatória do Estado, para, na sequência, aduzir que “*nos expedientes administrativos relacionados à Ação Civil pública nº 1010226-68.2021.4.01.3000, são abordadas estratégias processuais de atuação da União em juízo*”, o que tornaria os documentos solicitados abrangidos pela proteção pelo sigilo do cliente-advogado. Esclareceu o objeto da ACP nº 1010226-68.2021.4.01.3000, indicou ainda estar em curso a ação, e referiu que o assunto envolve interesse de diversas Pastas ministeriais potencialmente impactadas, diante da complexidade da matéria, e alertou sobre o considerável impacto econômico e social que pode advir da ACP, razão pela qual “*houve a necessidade de compatibilizar os diferentes subsídios/informações jurídicas recebidas para fins de formulação da defesa da União*”, visando ao máximo resguardar o interesse público. Comunicou que, “*atualmente, pendem recursos de apelação com impugnações relevantes, que em breve serão analisados pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região*”. Mencionou o risco da divulgação das informações requeridas, nesta fase processual, diante dos “*impactos negativos significativos no sucesso da defesa do ente público promovida nos autos, com prejuízos aos interesses dos Ministérios envolvidos e do próprio interesse público*”. Acrescentou que “*a divulgação de Pareceres Jurídicos, Notas Jurídicas, Informações ou outros documentos que provenham de uma Pasta Ministerial, em específico, pode gerar distorção quanto ao entendimento jurídico esposado nas peças apresentadas publicamente nos autos*”. Alegou que não se confundem a natureza pública (não sigiloso) de uma ação judicial público “*com o fato de que todas as informações prestadas para atuação do ente público internamente, no bojo de processos administrativos, possam ou devam ser anexadas aos autos. Explicou que, em processos estratégicos, como é este caso concreto, algumas informações prestadas podem e devem ser eventualmente mantidas em sigilo – o sigilo profissional entre advogado-cliente –, visando à construção de uma linha de atuação judicial que melhor favoreça o interesse público*”.
8. A CGU acolheu parcialmente os argumentos trazidos pela CONJUR/MPI e pela PRU1R para, invocando o “*dever de cautela*”, manter a negativa de acesso, em vista de que “*os documentos requeridos podem afetar o julgamento da ação judicial em curso e, possivelmente, podem vir a ser utilizados em eventuais recursos subsequentes (especial ou extraordinário)*”, adotando a tese de que “*os pareceres requeridos constituem documentos preparatórios, nos termos do art. 7º, §3º da Lei nº 12.527/2011 e art. 20 do Decreto nº 7.724/2012*”. E, ao final, comunica ao requerente a possibilidade de formular novo pedido de acesso à informação após o trânsito em julgado da ação, quando, na visão da CGU, quando estaria concluído “*o ato decisório*” a que se refere o §3º do art. 7º da LAI, viabilizando, assim, o acesso do cidadão aos documentos e informações preparatórios “*utilizados como fundamento da tomada de decisão*”.

Decisão da CGU

A CGU decidiu acolher o argumento de que os pareceres requeridos constituem documentos preparatórios, nos termos do art. 7º, §3º da Lei nº 12.527/2011 e art. 20 do Decreto nº 7.724/2012 para indeferir o recurso.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

Em seu recurso, o cidadão reiterou as razões antes levantadas nos recursos interpostos anteriormente neste expediente.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso conhecido e, no mérito desprovido. Conforme o art. 24 do Dec. nº 7.724/12 e os arts. 19 e 20 da Res. CMRI nº 6/22, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, regularidade formal e cabimento.

Análise da CMRI

De início, observa-se que a justificativa central para a negativa de acesso à informação trazida pelo órgão recorrido se funda no sigilo profissional do advogado, assentado no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB, Lei nº 8.906/1994), uma vez que, segundo o recorrido, todos os documentos requeridos (pareceres jurídicos, não jurídicos e manifestações técnicas), se destinariam ao advogado da União para a elaboração da defesa do ente federado e, por essa razão, estariam abarcados pelo sigilo profissional do EOAB, que abrange, inclusive, documentos técnicos de natureza não jurídica. O argumento do recorrido se funda na lógica do sigilo profissional entre advogados privados e seus clientes, adotando-se, assim, de forma ampla, a disciplina do Estatuto da OAB àqueles servidores públicos (AGU) nesta matéria para, assim, defender a tese de que estariam apartados do dever constitucional de informar o cidadão, previsto no inciso XXXIII do art. 5º da CF/88. Somou-se a tal ideia, a arguição de que o art. 19 da Portaria AGU nº 529, de 23 de agosto de 2016, concebeu exceções e ressalvas à aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação aos advogados públicos. E, ainda, aduziu que a Portaria AGU nº 529/2016 teria sido editada “em seguimento ao art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994”. Neste ponto, acredita-se que a utilização da expressão “em seguimento” se destine a conferir a ideia de regulamentação da Lei nº 8.906/94 (EOAB) por meio da Portaria da AGU. Passemos à análise. O direito de acesso à informação possui magnitude constitucional categorizado como Direito Fundamental, ressalvado apenas na hipótese de a informação requerida apresentar caráter sigiloso “*imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”. A Lei de Acesso à Informação constitui Lei Especial, editada com a finalidade específica de regular o inciso XXXIII do art. 5º da CF/88, onde está esculpido o direito de acesso à informação. É de se notar, ainda, que a Lei Especial é posterior à Lei nº 8.906/1994 (EOAB). Nessas circunstâncias, a LAI nos informa importantes conceitos que regem a matéria, dentre eles, o que seriam “*informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado*” (art. 23) aptas a ensejar a excepcional inaplicabilidade do direito constitucional fundamental de acesso à informação e da regra geral de transparência e da publicidade. Das razões apresentadas pela AGU, se infere que os pareceres requeridos (jurídicos ou não) foram elaborados em atendimento à solicitação da Procuradoria Regional da União, oficiante na Ação Civil Pública 1010226-68.2021.4.01.3000, para subsidiar a defesa da União em juízo e, nessas condições, os documentos pleiteados constituem documentos preparatórios para a atuação dos advogados públicos na ação e que serão “*utilizados como fundamento da tomada de decisão*” até “*a edição do ato decisório respectivo*”. No caso vertente, apesar de ter sido proferida sentença na ação, considerando que as informações contidas nos pareceres técnicos e jurídicos requeridos ainda poderão ser utilizadas pela advocacia pública nos recursos e desdobramentos do processo judicial, mantém-se preservado o caráter preparatório de tais documentos até a “*edição do ato decisório*” que, neste caso, corresponde à decisão final transitada em julgado no processo judicial. Assim, não tem como prosperar a argumentação trazida pelo requerente, no sentido de que sendo pública a Ação Civil Pública, os pareceres requeridos também teriam a mesma natureza pública. A uma, porque os pareceres não foram confeccionados para a ACP, e, sim, para subsidiar a atuação da advocacia pública na defesa da União naquele processo judicial e não necessariamente foram ou serão juntados aos autos. A duas, porque caso tivessem sido juntados ou caso venham a ser juntados aos autos da ACP, os pareceres requeridos passariam ou passarão a ter natureza pública e, portanto, desnecessário o pedido de acesso a eles. Diante disso, entende-se que o objeto do pedido trata do acesso a documentos preparatórios relacionados a uma ação em andamento, na forma do art. 7º, § 3º da Lei nº 12.157/2011, cujo acesso poderá ser solicitado, para nova avaliação, após o trânsito em julgado da decisão definitiva da Ação Civil Pública nº 1010226-68.2021.4.01.3000.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, conhece o recurso e, no mérito, decide pelo indeferimento, com fundamento no art. 7º, § 3º da Lei nº 12.527/2011, em razão do objeto do recurso se tratar do acesso a documentos relacionados a uma ação em andamento, cujo acesso poderá ser solicitado, para nova avaliação, após o trânsito em julgado da decisão definitiva da Ação Civil Pública nº 1010226-68.2021.4.01.3000.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado**, Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a), em 08/11/2024, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marco Aurélio de Andrade Lima**, Chefe de Gabinete, em 13/11/2024, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS AUGUSTO MOREIRA ARAUJO**, Usuário Externo, em 19/11/2024, às 11:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Míriam Barbuda Fernandes Chaves**, Usuário Externo, em 25/11/2024, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eveline Martins Brito**, Usuário Externo, em 25/11/2024, às 15:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO ALVES NOGUEIRA registrado(a) civilmente como RONALDO**, Usuário Externo, em 26/11/2024, às 23:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **PAULO ROCHA CYPRIANO**, Usuário Externo, em 02/12/2024, às 12:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **6202694** e o código CRC **E81AF6AD** no site:

[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)