



Comissão Mista de Reavaliação de Informações

142^a Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 92/2025/CMRI/CC/PR

NUP: 01015.001946-2024-72

Órgão: AGU – Advocacia-Geral da União

Requerente: G.L.K.

Resumo do Pedido

A requerente solicitou cópia integral do processo administrativo federal nº 00407.018336/2024-31.

Resposta do órgão requerido

A AGU negou o acesso com base no sigilo profissional do advogado, nesse contexto, explicou que o referido processo traz os atos preparatórios para a publicação da Portaria Normativa Conjunta PGF/INSS nº 1, de 6/07/2024, que se refere à instrumentalização da Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos – PACIFICA, instituída pela Portaria Normativa AGU nº 144 de 1/07/2024. Trata-se portanto, da inauguração de um novo canal de atendimento ao cidadão para a resolução de conflitos, que deve atender determinados critérios, tanto em relação à possibilidade de resolução consensual quanto ao grau de automação. Logo, considerou que, as tratativas para instrumentalização da plataforma requerem a análise de estratégias de atuação processual entre a Autarquia-cliente e seu representante legal, a Procuradoria-Geral Federal, bem como de procedimentos internos e comunicação entre ambos os envolvidos. Sendo assim, afirmou que as informações requeridas estão protegidas pelo sigilo profissional do advogado. Assim, prosseguiu tecendo consideração sobre a aplicação de tal sigilo, destacando por fim que no caso específico, o próprio cliente, INSS, ao apor suas manifestações ao NUP 00407.018336/2024-31, traz a ressalva de que as informações, dados e manifestações trazidas ao processo administrativo não podem ser retransmitidos "devendo o usuário adotar as cautelas para preservação e proteção dos dados e informações constantes nos autos."

Recurso em 1^a instância

A Requerente reiterou o pedido, em suma, alegando que o sigilo profissional do advogado protege apenas informações específicas relacionadas à defesa ou assessoramento jurídico, o que não parece ser o caso, uma vez que o pedido se refere à elaboração de política pública (PACIFICA), que envolve o interesse coletivo. Considerou ainda que a justificativa apresentada não demonstrou de forma clara e concreta como o sigilo profissional se aplica integralmente ao conteúdo do processo requerido. Por fim, destacou que o pedido poderia ser atendido de forma parcial, caso existisse informação classificada ou sigilosa.

Resposta do órgão ao recurso em 1^a instância

A AGU reiterou a negativa nos mesmos termos da resposta inicial, frisando que existe normativo próprio da Advocacia-Geral da União que regulamenta as hipóteses que afastam as disposições da LAI, a Portaria 529, de 23/08/2016, como é o caso do sigilo profissional do advogado. Ressaltou que a atuação do advogado público não se restringe à defesa processual judicial, mas também ao assessoramento e consultoria das entidades representadas, especialmente na elaboração de políticas públicas, como a política de desjudicialização que fomentou a instituição da PACIFICA. Alegou que o processo administrativo 00407.018336/2024-31 traz informações de estratégias processuais e fluxos internos para o tratamento mais adequado dos conflitos previdenciários, que configuram informações sensíveis e de estratégia de atuação cobertas pelo sigilo profissional. Assim, nestes casos a regra é a restrição de acesso, nos termos dos arts. 18 e 19, III, da Portaria 529, de 23/08/2016.

Recurso em 2^a instância

A Requerente reiterou o pedido nos mesmos termos apresentados na instância prévia, ademais citou o Parecer sobre Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União, de 1º de Janeiro de 2023, o qual dispôs que é necessário que seja comprovado que o documento solicitado possui de fato informações que se encontram salvaguardadas pela relação Estado-advogado, de forma que, se a divulgação do documento não for capaz de afetar os direitos protegidos pela hipótese de sigilo, não haverá que se falar em restrição de acesso.

Resposta do órgão ao recurso em 2^a instância

A AGU ratificou os argumentos da negativa nos mesmos termos anteriores, destacando que a plataforma PACIFICA inaugura um novo canal de atendimento ao cidadão para a resolução de conflitos, que deve atender determinados critérios, tanto em relação à possibilidade de resolução consensual quanto ao grau de automação. Portanto, as tratativas para instrumentalização da plataforma requerem a análise de estratégias de atuação processual entre a Autarquia-cliente e seu representante legal, a Procuradoria-Geral Federal, bem como de procedimentos internos e comunicação entre ambos os envolvidos. Isso significa que o NUP contém informações protegidas pelo sigilo profissional do advogado.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

A Requerente reiterou o pedido nos mesmos já apresentados nas instâncias anteriores, frisando que a negativa de acesso à informação solicitada não apenas contradiz os princípios da publicidade e transparência, fundamentais para a administração pública, mas também fere o direito do cidadão de acessar informações relevantes sobre a atuação do Estado. A ausência de uma justificativa robusta e amparada pela legislação vigente torna a decisão insustentável, reforçando a necessidade de revisão do indeferimento para garantir o cumprimento dos direitos assegurados pela Lei de Acesso à Informação.

Análise da CGU

A CGU solicitou esclarecimentos adicionais à AGU obtendo como resposta a ratificação de que o pedido contempla documentos preparatórios, visto que o processo demandado trata de análise crítica sobre a judicialização previdenciária com proposta de estratégias judiciais com objetivo de instrumentalização da Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos - PACIFICA, bem como traz documentos preparatórios para a publicação da Portaria Normativa Conjunta PGF/INSS nº 1, de 06/07/2024. A recorrida salientou que a referida plataforma integra o rol de projetos estratégicos da AGU para realização de acordos extrajudiciais para resolução de conflitos administrativos, com a aplicação do projeto piloto no âmbito previdenciário. Ressaltou ainda que os atos preparatórios para a publicação da portaria conjunta também são os mesmos que preparam o projeto da plataforma PACIFICA e que a prova de conceito da plataforma está em desenvolvimento e será avaliada até o final do ciclo estratégico da AGU, que ocorrerá em 2027. Reforçou ainda que tais informações se adequam à definição de estratégia do corpo jurídico da AGU e PGF, coberto assim pelo sigilo profissional do advogado. Assim sendo, com base no apresentado, a CGU não analisou o mérito das justificativas relacionadas ao sigilo profissional do advogado, mas acatou a negativa de acesso fundamentada de acordo com o disposto no art. 7º, §3º da Lei nº 12.527/2011, considerando que o processo requerido possui característica preparatória, considerando assim que as informações devem ficar restritas até a edição do ato decisório final.

Decisão da CGU

A CGU indeferiu o recurso, com fundamento no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527/2011 e do art. 20 do Decreto nº 7.724/2012, haja vista que as informações se caracterizam como preparatórias à tomada de decisão futura, cujo acesso seja assegurado a partir da edição do ato ou decisão correspondente.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

A Requerente reiterou o pedido nos mesmos termos anteriores, destacando que a negativa de acesso à informação solicitada impede que a sociedade exerça seu direito de controle sobre a atuação do Estado e sobre decisões que impactam diretamente o interesse público, o que fere os princípios constitucionais de publicidade e democracia participativa.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6, de 2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, regularidade formal.

Análise da CMRI

Verifica-se que a requerente reiterou o pedido integralmente, sendo assim, diante dos argumentos citados tanto pelo recorrente quanto pela recorrida nas instâncias prévias, foi necessário realizar diligência junto à AGU com fim à adequada instrução processual. Em retorno, o órgão manifestou as mesmas considerações já expostas durante o processo, considerando que o processo requerido está coberto pelo sigilo profissional do advogado, o qual é regulamentado pelo Código de Ética do Advogado, bem como pelo art. 116, inciso VIII, da Lei nº 8.112/1990, dispositivo este que encontra amparo no artigo 28 da Lei Complementar nº 73/1993, instituidora da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Logo, destacou que o pleito deve ser totalmente negado, de acordo com o disposto no artigo 22 da Lei nº 12.527/2011. Ademais considerou:

(...) A conclusão da CGU no Parecer XXXX em que pese não acolher o recurso da cidadã, enquadra o caso em ato preparatório, e conclui que na emissão de ato administrativo futuro será concedido o acesso.

O parecer não enfrenta os argumentos da AGU relativos ao enquadramento do caso em sigilo profissional, que não enseja o fornecimento para terceiros de dados e informações trocadas entre o advogado público e seu cliente.

(...) Desta forma, pedimos que a Comissão analise a demanda sem partir da premissa de que se trata da análise de ato preparatório, e sim de que se trata de restrição de acesso decorrente do sigilo profissional do advogado

(...) Como já exaustivamente afirmado anteriormente, o processo administrativo federal 00407.018336/2024-31 traz **análise crítica sobre a judicialização previdenciária propondo o redesenho de estratégias processuais, inclusive dados sensíveis do ponto de vista da atuação estratégica da PGF para a formatação do projeto da PACIFICA**. A plataforma faz parte do rol de projetos estratégicos da AGU, portanto está coberto pelo sigilo profissional, e é por **este motivo que possui restrição de acesso**.

(...)

A PACIFICA vai viabilizar a solução extrajudicial de conflitos administrativos que possuem potencial de judicialização, e que preencham os demais critérios estipulados na Portaria Normativa AGU n. 144 de 1º de julho de 2024. A publicação da Portaria Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01 de 06/07/2024 serve para instrumentalizar a fase de cumprimento de acordos extrajudiciais eventualmente realizados.

Assim, vai tratar de uma nova forma de atuação dos advogados públicos, e o referido NUP **traz a definição de estratégia do corpo jurídico da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, traz a análise de seu contencioso, dentre outros elementos. As tratativas estabelecidas com seu cliente INSS, englobam decisões de escolha de matéria, orientações que se pautarão a atuação dos órgãos de execução da PGF, bem como a operacionalização da fase final do procedimento da plataforma, de implantação e pagamento dos benefícios**. Portanto, as informações estão cobertas pelo sigilo profissional.

(...)

Em todas estas hipóteses, cumpre salientar que a Administração Pública Federal figura como titular das informações sujeitas ao dever de sigilo e discrição. **O objeto da proteção do sigilo profissional**

compreende toda informação não pública relacionada às atividades típicas da advocacia, conforme estabelecido no artigo 1º da Lei 8.906/94, incluindo consultoria, assessoria e direção jurídicas, bem como atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas, cuja divulgação possa acarretar prejuízo à privacidade de pessoas físicas ou jurídicas.

(...)

Não por outra razão, tendo em vista a especificidade a atuação da AGU como representante judicial do Estado brasileiro submetido como tal aos parâmetros do exercício regular da advocacia, não há como afastar dos atos e procedimentos da AGU o sigilo profissional como regra. Foi por esta linha que houve a publicação do Parecer nº BBL - 09, de 6 de outubro de 2022, aprovado pelo Presidente da República, de observância obrigatória por todos os órgãos da Administração Pública Federal.

Pela singularidade da atuação da AGU foi publicada a Portaria AGU 529, de 23 de agosto de 2016, que elenca hipóteses de situações passíveis de restrição de acesso, que incluem as **estratégias processuais para o tratamento do seu contencioso**. Portanto, não restam dúvidas que a comunicação e troca de informações do advogado público com seu cliente INSS a fim de viabilizar um projeto estratégico de conciliação extrajudicial está coberto pelo sigilo profissional do advogado e não devem ser fornecidas. Mormente, quando o próprio cliente ao apor suas manifestações ao NUP 00407.018336/2024-31, expressamente traz a ressalva de que as informações, dados e manifestações trazidas ao processo administrativo "não podem ser retransmitidos devendo o usuário adotar as cautelas para preservação e proteção dos dados e informações constantes nos autos."

(...)

O funcionamento externo da plataforma será amplamente divulgado quando ela estiver operante. Entretanto, as tratativas do funcionamento interno trazem a análise crítica de riscos judiciais que impactam ou não uma eventual derrota judicial e guia a atuação extrajudicial dos órgãos de execução da PGF. Seria absolutamente trágico, que esses parâmetros viessem a ser conhecidos, explorados e utilizados em desfavor da própria União e suas autarquias e fundações. E pior, que fomentassem a litigância predatória, que está sendo duramente combatida pelos órgãos judiciários.

Assim, seu conhecimento público traz risco: a) ao **bom desempenho do projeto**, caso seja fornecido a terceiros os parâmetros de atuação da PGF, especialmente aos advogados que atuam contra o ente público, b) aos **objetivos que pretende alcançar**, ou seja, o fomento à solução consensual de conflitos previdenciários, com a consequente redução da litigiosidade, bem como c) **aos cidadãos que se beneficiarão desse novo serviço**. A previsão projetada de impacto social é de cerca de 200 mil conflitos previdenciários por ano.

(Grifo nosso)

Diante dos esclarecimentos supracitados, constata-se que a recorrida alerta que a negativa de acesso deve prosperar não porque o processo trata-se de documento preparatório, mas porque os autos detêm informações que devem ser resguardadas com base no sigilo profissional do advogado, ou seja, a recorrida defende que a restrição não deve ser descontinuada com a edição do ato decisório final relativo ao processo, mas sim dever ser perene. Nesse contexto, explicou que a CGU não avaliou as justificativas apresentadas sobre este ponto, e que não se deve olvidar dos riscos implicados na divulgação das informações ora solicitadas. Assim sendo, em análise ao mérito, importa destacar que, de fato o art. 22 da Lei nº 12.527/2011, determina que não se excluirá as demais hipóteses legais de sigilo. Sobre o sigilo do advogado, especificamente, o entendimento perante a Lei de Acesso à informação - LAI refere que é preciso examinar se as informações solicitadas se encontram de fato salvaguardadas pela relação cliente-advogado, averiguando-se assim se a divulgação do documento causaria prejuízo aos direitos que se pretende proteger. Logo, nesses casos, cabe ao órgão solicitado, ou seja, a AGU, avaliar as consequências da divulgação da informação, de modo a assegurar a legalidade da negativa de acesso. Na situação em curso, a AGU foi perguntada sobre a possibilidade de disponibilização parcial do processo, com a devida obliteração de partes sigilosas, de acordo com o disposto no art. 7º, §2º da Lei nº 12.527/2011, entretanto, a recorrida foi incisiva em negar a informação com base no sigilo profissional do advogado em decorrência da relação cliente-advogado que mantém com o INSS, nesse contexto, explicou que o processo requerido possui informações referentes a análise crítica sobre a judicialização previdenciária, propondo o redesenho

de estratégias processuais, inclusive dados sensíveis do ponto de vista da atuação estratégica da PGF para a formatação do projeto da PACIFICA. Adicionalmente, afirmou que o INSS ressalvou expressamente que as informações não podem ser retransmitidas devendo o usuário adotar as cautelas para preservação e proteção dos dados e informações constantes nos autos. Seguiu ponderando que a PACIFICA vai viabilizar a solução extrajudicial de conflitos administrativos que possuem potencial de judicialização, assim, vai tratar de uma nova forma de atuação dos advogados públicos, trazendo a definição de estratégia do corpo jurídico da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, bem como a análise de seu contencioso, dentre outros elementos. Explicou que, as tratativas estabelecidas com seu cliente INSS, englobam decisões de escolha de matéria, orientações que se pautarão a atuação dos órgãos de execução da PGF, bem como a operacionalização da fase final do procedimento da plataforma, de implantação e pagamento dos benefícios. Assim, defendeu que o objeto da proteção do sigilo profissional compreende toda informação não pública relacionada às atividades típicas da advocacia, conforme estabelecido no artigo 1º da Lei 8.906/94, incluindo consultoria, assessoria e direção jurídicas, bem como atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas, cuja divulgação possa acarretar prejuízo à privacidade de pessoas físicas ou jurídicas. Dentre os riscos da divulgação da informação destacou: ao bom desempenho do projeto, caso seja fornecido a terceiros os parâmetros de atuação da PGF, especialmente aos advogados que atuam contra o ente público; aos objetivos que pretende alcançar, ou seja, o fomento à solução consensual de conflitos previdenciários, com a consequente redução da litigiosidade, bem como aos cidadãos que se beneficiarão desse novo serviço. A previsão projetada de impacto social é de cerca de 200 mil conflitos previdenciários por ano. Por fim, garantiu que o funcionamento externo da plataforma será amplamente divulgado quando ela estiver operante. Entretanto, as tratativas do funcionamento interno trazem a análise crítica de riscos judiciais que impactam ou não uma eventual derrota judicial e guia a atuação extrajudicial dos órgãos de execução da PGF, destacando que seria prejudicial, que esses parâmetros viessem a ser conhecidos, explorados e utilizados em desfavor da própria União e suas autarquias e fundações. Portanto, tendo em vista que, há manifestação expressa da AGU da necessidade da restrição de acesso em pauta, de forma que, o caso concreto foi analisado de forma específica de acordo com suas peculiaridades, entende-se por reconhecer a legitimidade do sigilo profissional do advogado aplicado aos membros da AGU. No contexto apresentado, constata-se que a AGU comprovou detalhadamente a necessidade de manutenção da restrição de acesso ao processo nº 00407.018336/2024-31, de acordo com o disposto no art. 22º da LAI, c/c art. 7º inciso II da Lei nº 8.906/1994, pois os autos contemplam as estratégias processuais a serem observadas pelo INSS, por meio do órgão da PGF, na atuação nas demandas relativas à matéria tratada no documento, sendo demonstrada que a divulgação poderia frustrar as pretensões de resoluções futuras, em busca de solução extrajudicial de conflitos administrativos que possuem potencial de judicialização. Tal entendimento consta precedido na Decisão nº 164/2022/CMRI e na Decisão nº 519/2024/CMRI/CC/PR, exaradas no âmbito dos NUPs 01015.002794/2022-63 e 48003.003220-2024-77, respectivamente. Resta compreendido, portanto, o indeferimento do recurso.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, conhece do recurso, e no mérito, decide pelo indeferimento, visto que as informações pleiteadas estão restritas com base no sigilo profissional do advogado, de acordo com o disposto no art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 7º inciso II da Lei nº 8.906/1994.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado, Presidente Suplente da CMRI**, em 11/04/2025, às 12:28, 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 15/04/2025, às 13:53, 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 15/04/2025, às 15:29, 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 **RONALDO ALVES NOGUEIRA registrado(a) civilmente como RONALDO, Usuário Externo**, em 15/04/2025, às 17:00, 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 15/04/2025, às 17:34, 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 17/04/2025, às 17:03, 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 **Jorge Luiz Mendes de Assis, Usuário Externo**, em 22/04/2025, às 11:28, 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 **LEILA DE MORAIS, Usuário Externo**, em 23/04/2025, às 16:09, 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 **DEBORA DE MOURA PIRES VIEIRA, Usuário Externo**, em 24/04/2025, às 10:28, 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 **6487481** e o código CRC **E6A7B52B** no site:

https://protocolo.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0