

**Comissão Mista de Reavaliação de Informações****142ª 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 n. 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 1ª 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 1ª 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 2ª 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 dispõe 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 2ª 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 preenchem 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 discricção. **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 ressaltou 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