



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

PARECER n. 00015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00077.001753/2019-67

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI 12.527, DE 2011. ACESSO À INFORMAÇÃO. SIGILO PROFISSIONAL DO ADVOGADO PÚBLICO. ESTATUTO DA OAB. PORTARIA AGU N. 529, DE 2016. ACESSO ÀS MANIFESTAÇÕES JURÍDICAS ELABORADAS COM A FINALIDADE DE APRECIÇÃO DE PROJETO DE LEI SUBMETIDO À SANÇÃO OU VETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. RESTRIÇÃO DO ACESSO. INVIOABILIDADE PROFISSIONAL. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO QUE RESTRINGE O ACESSO À INFORMAÇÃO. ART. 50, I, §1º, DA LEI 9.784, DE 1999. INAPLICABILIDADE DO ART. 7º §3º DA LAI. HIPÓTESE LEGAL DE RESTRIÇÃO DE ACESSO. ART. 22 DA LAI.

1. Consulta encaminhada pela Ouvidoria Geral da União (OGU), a respeito do pedido de reconsideração de sua decisão relativa ao pedido de acesso à informação Secretaria-Geral da Presidência da República contra provimento do recurso e-SIC nº 00077.001753/2019-67, onde se questiona, em suma, a aplicabilidade do art. 19, XVI, da Portaria 529, de 2016, que trata da restrição de acesso às manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República, em face das disposições da Lei de Acesso à Informação.

2. Embora a publicidade seja a regra, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 2011), em seu art. 22, e o seu Regulamento (Decreto n. 7.724, de 2012), em seu art. 6º, I, dispõem que o acesso à informação não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, tais como o sigilo fiscal, o bancário, o de operações e serviços no mercado de capitais, o comercial, o profissional, o industrial e o de segredo de justiça. O sigilo dos advogados públicos encontra respaldo jurídico tanto no Estatuto da OAB - Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 - quanto em normativo próprio exarado pela AGU, por meio da Portaria n. 529, de 23 de agosto de 2016, constituindo-se, dessa forma, em hipótese legal específica, o que afasta as disposições da LAI, quanto ao tema.

3. O sigilo profissional justifica-se porque em determinadas profissões se faz necessário que haja um compartilhamento de informações sensíveis entre o detentor da informação e o profissional que irá prestar o respectivo serviço. Traduz-se numa relação de confiança sem a qual restaria prejudicado não só o interesse do detentor da informação como o próprio desempenho das funções do interlocutor confidente.

4. Os advogados públicos, por se encontrarem sujeitos à inscrição nos quadros da OAB (Art. 3º, §1º, do Estatuto da OAB), bem como por integrarem carreira de Estado regida por Lei Complementar, titularizam os direitos, os deveres e as prerrogativas inerentes tanto aos advogados privados, como aos advogados, dentre os quais se encontra o sigilo profissional das suas manifestações públicas.

5. O Advogado-Geral da União, por meio da edição da Portaria AGU n. 529, de 2016, considerando que a regra constitucional no tratamento da informação privilegia a publicidade, excepcionando o sigilo, buscou fazer o cotejo entre a inviolabilidade profissional dos membros da advocacia pública e o interesse público no acesso à informação, enumerando, por meio do art. 19, excepcionalmente, hipóteses nas quais se restringiria o acesso à informação.

6. Os pareceres jurídicos elaborados com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República pelas Consultorias Jurídicas junto aos demais Ministérios, bem como os documentos jurídicos produzidos pela Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Secretaria-Geral da Presidência da República, por estar subordinada funcionalmente à AGU, especialmente o parecer final mencionado no art. 25, inciso IV do Decreto nº 9.191/2017, estão submetidos à restrição de acesso prevista no art. 19, inciso XVI, da Portaria AGU nº 529, de 2016.

7. Apesar de existirem tanto vetos jurídicos quanto políticos, nos termos do §1º do art. 66 da Constituição Federal, cabe somente aos membros da AGU se manifestarem quanto à constitucionalidade, à legalidade, à compatibilidade com o ordenamento jurídico e à técnica legislativa das propostas de ato normativo, ou seja, manifestações quanto à juridicidade dos textos legais. Logo, não há o que se falar em liberação parcial de parecer no qual seu subscritor tenha optado, fundamentadamente, por sua restrição, uma vez que tais manifestações não possuem conteúdo político.

8. A restrição de acesso de que trata o inciso XVI do art. 19 da Portaria 529, de 2016, se refere somente às manifestações jurídicas elaboradas pelos órgãos da AGU, inclusive a SAJ, com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República (lei em sentido estrito). Os demais pareceres jurídicos em face de atos normativos de competência do Poder Executivo federal não possuem qualquer restrição de acesso, devendo-se respeitar, para tanto, a ultimação do ciclo de aprovações e a

publicação do respectivo ato normativo no Diário Oficial da União. A esses atos se aplica a sistemática do art. 7º, §3º, da LAI.

9. A faculdade de remoção da restrição de acesso conferida pelo §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016, deve ser motivada, de forma clara e congruente, de modo a possibilitar o controle das razões pelas quais as informações, documentos e dados estão ou não sendo restringidos.

10. O vínculo administrativo entre o advogado público e a AGU não está adstrito a um procedimento administrativo ou a um processo judicial, mas o persegue durante toda a sua vida funcional. Decorre da posse no cargo público. Ao contrário do que ocorre com os advogados privados, a atuação jurídica dos membros da AGU prescinde até mesmo de procuração, visto que os advogados públicos atuam mediante mandato ex lege, ou seja, a representação decorre diretamente da lei.

11. O objeto do sigilo profissional do advogado não se restringe às informações privadas confiadas ao advogado público. O sigilo é inerente a toda informação cuja divulgação possa prejudicar a privacidade da pessoa natural e os interesses da pessoa jurídica a que está vinculado, seja administrativamente (ministérios ou Presidência da República) ou funcionalmente (AGU).

12. Conquanto se compreenda que a publicação da mensagem presidencial de veto no Diário Oficial da União configure o momento de descaracterização dos documentos preparatórios que foram utilizados para a tomada de decisão (art. 7º, § 3º, da LAI), os pareceres jurídicos que os acompanham não devem ser divulgados, salvo se o responsável pela informação se manifestar em sentido contrário, nos termos do §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016.

Senhora Coordenadora-Geral,

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido, com base na Lei de Acesso à Informação, em que o requerente solicitou à Casa Civil da Presidência da República acesso à íntegra de notas, estudos técnicos, pareceres jurídicos e comentários internos desse Ministério e suas pastas sobre o projeto de lei que permite internação involuntária de dependente de drogas.

2. Apesar de alegar tratar-se de documentos cobertos por sigilo profissional previsto no art. 7º inciso II da Lei nº 8.906/1994 c/c art. 22 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e no art. 19 inciso XVI da Portaria AGU nº 529/2016, o Sr. Ouvidor-Geral da União - Adjunto decidiu, em 12/09/2019, no exercício das atribuições conferidas pelo Decreto nº 9.681, de 3/1/2019, e com base na exposição do Parecer nº 1.159 (SEI 1304965), pelo provimento do recurso em questão, para que a Casa Civil da Presidência da República, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação da decisão, disponibilizasse diretamente no Sistema e-SIC, na aba "Cumprimento de Decisão", as informações solicitadas pelo cidadão no pedido inicial ou o comprovante de entrega.

3. Em face dessa decisão, foi formulado pedido de reconsideração e a concessão de efeito suspensivo, que restou deferido, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784/1999, até que haja a decisão definitiva sobre o caso, momento em que a Secretaria-Geral da Presidência da República será devidamente comunicada.

4. Em 31 de janeiro de 2019, por solicitação desta Conjur, a Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) da OGU, elaborou a Nota Técnica nº 111/2020/CGRAI/OGU, na qual analisa os precedentes da OGU em relação à restrição de acesso aos pareceres jurídicos da AGU (total de 19 decisões).

5. Na referida nota, não se analisou as decisões envolvendo as estatais (15 no total), uma vez que, segundo a OGU, em vista destes entes não possuírem, em regra, o poder normativo típico da Administração Pública. Ao final concluiu, em suma, que não se encontra resistência dos órgãos ministeriais quanto ao fornecimento de pareceres jurídicos de suas Consultorias Jurídicas, seja referente a análises de projetos de emenda constitucional ou de lei ou decretos demandados pela Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ), seja referente à análise de normas infralegais. Todavia, a CGRAI verificou que em relação à SAJ, até o início de 2017, foram fornecidos seus pareceres de análise a leis e decretos, bem como pareceres jurídicos produzidos pelas Consultorias dos ministérios, identificando-se a Portaria AGU nº 529/2016 e os precedentes da CGU (NUP 00700.000438/2016-76 e 00700.000594/2017-18) como os argumentos principais para o não fornecimento destes pareceres jurídicos.

6. Diante da controvérsia jurídica acima delineada, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) encaminhou o presente processo à Conjur para se manifestar a respeito do pedido de reconsideração em face da decisão que dera provimento ao recurso e-SIC nº 00077.001753/2019-67 relativa ao pedido de acesso à informação da Secretaria-Geral da Presidência da República, acompanhado do Despacho OGU GAB (SEI 1366447), o qual faz menção à Nota Técnica nº 2258/2019/CGRAI/OGU (SEI 1305043), onde são feitas os seguintes questionamentos:

(...)

a) Os documentos jurídicos produzidos pela SAJ, especialmente o parecer final mencionado

no art. 25, inciso IV do Decreto nº 9.191/2017, estão submetidos à restrição de acesso prevista no art. 19, inciso XVI da Portaria AGU nº 529/2016, mesmo não sendo a SAJ pertencente à estrutura da Advocacia Geral da União?

b) Os pareceres jurídicos produzidos pelas Consultorias-Jurídicas dos Ministérios, no contexto de exercício da função consultiva da advocacia pública que NÃO versem sobre processo administrativo ou judicial em curso, especialmente aqueles elaborados com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à veto ou sanção do Presidente da República, estão submetidos ao sigilo profissional previsto no art. 7º, inciso II da Lei nº 8.906/1994 e/ou ao sigilo funcional previsto no art. 116 da Lei nº 8.112/1990?

c) O permissivo de liberação de restrição de acesso previsto no art. 19, § 2º da Portaria AGU nº 529/2016 pode ser interpretado como um delegação do Advogado-Geral da União ao responsável pela aprovação do parecer jurídico na Consultoria Jurídica do Ministério? (Considerando a parte final do art. 28, inciso III da LC nº 73/1993)

d) Considerando que o objeto do sigilo profissional do advogado, nos termos do art. 7º, inciso II da Lei nº 8.906/1994, é toda informação que não seja pública, cuja divulgação possa prejudicar a privacidade da pessoa natural ou os interesses da pessoa jurídica, em se tratando de uma relação advogado público e cliente público, tais sigilos não deveriam estar circunscritos às exceções previstas na LAI?

e) Considerando que as ações de constitucionalidade tratam apenas de aferição de um ato normativo em relação à conformidade com a Constituição Federal, não existindo, portanto, a figura do réu (cliente) e a possibilidade de condenação de pessoa natural ou jurídica, pode-se falar no estabelecimento da relação advogado-cliente? Nestes casos quem assumiria o papel de cliente?

f) Considerando a existência de vetos jurídicos e vetos políticos, é razoável a liberação das partes dos pareceres jurídicos que abordam as questões de natureza política e a obliteração daquelas que versem sobre questões jurídicas?

g) É correto compreender que a publicação da mensagem presidencial de veto, no DOU, configura o momento de descaracterização de documento preparatório atribuído ao conjunto de documentos de um determinado projeto de lei aprovado pelas Casas Legislativas do Congresso Nacional, entre eles os pareceres jurídicos?

h) A restrição de acesso aos pareceres jurídicos produzidos para opinar sobre projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República, em razão da aplicação subsidiária do art. 57 do Decreto nº 9.191/2017, deve ser aplicada aos pareceres jurídicos produzidos para opinar sobre outras propostas de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal?

7. Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica – Conjur/CGU, órgão de execução da Advocacia-Geral da União (AGU), para análise e elaboração de manifestação consultiva, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

8. É o relatório. Passo a fundamentar.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Da não aplicação da LAI ao sigilo profissional dos advogados públicos.

9. O constituinte consagrou no texto da Carta Magna de 1988, expressamente, como direito individual do cidadão o acesso à informação de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII) e o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre os atos do governo (art. 37, § 3º, II). Vejamos:

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; ([Regulamento](#)) ([Vide Lei nº 12.527, de 2011](#))
(...)

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))
(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de](#)

10. A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012 e, juntamente com o Decreto nº 7.724, de 2012, regulamenta o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, previsto na Constituição. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Contas e Ministério Público. As entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

11. A LAI traça as diretrizes que consagram o direito fundamental de acesso à informação em seu art. 3º. Vejamos:

Lei nº 12.527, de 2011.

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.

(destacamos)

12. **Embora a publicidade seja a regra, a LAI, em seu art. 22, não exclui as demais hipóteses de sigilo legal e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial. Ou seja, tal dispositivo reforça o entendimento da coexistência da publicidade como regra e do sigilo, como exceção, desde que esteja previsto em lei.**

13. O Regulamento da LAI (Decreto n. 7.724, de 2012), nesse sentido, disciplina em seu art. 6º, I, que **o acesso à informação não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, tais como** o sigilo fiscal, o bancário, o de operações e serviços no mercado de capitais, o comercial, **o profissional**, o industrial e o de segredo de justiça. Vejamos:

Lei nº 12.527, de 2011.

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.

(destacamos)

Decreto nº 7.724, de 2012

Art. 6º **O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica :**

I - **às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como** fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, **profissional**, industrial e segredo de justiça; e

II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011.

(destacamos)

14. Cunha Filho e Xavier^[1] entendem, quanto ao sigilo profissional, que (...)

A vontade de manter discricção sobre a informação, expressa ou tácita, é elemento fundamental para a configuração do segredo. Não há necessidade do dever estar expresso em contrato, caso já esteja prescrito em lei, sendo nesse sentido independente de solicitação do cliente. Além disso, Ceneviva (1996, p. 21) entende que o sigilo profissional exige que a confidência tenha sido recebida no exercício de uma profissão regulamentada. Dessa forma, informações transmitidas pelo confidente a um amigo, embora seja este médico, não se revestem de proteção legal. De outra via, o sigilo existirá ainda que a prestação do serviço seja gratuita. Quanto à necessidade de profissão regulamentada, há que se lembrar de que o segredo profissional tem que ser previsto especificamente em lei ou em ato administrativo da categoria profissional. Daí a necessidade de ser uma profissão regulamentada (...).

15. Como veremos no tópico seguinte, o sigilo dos advogados públicos encontra respaldo jurídico tanto no Estatuto da OAB - Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 - quanto em normativo próprio exarado pela AGU, por meio da Portaria n. 529, de 23 de agosto de 2016, constituindo-se, dessa forma, em hipótese legal específica, o que afasta as disposições da LAI, quanto ao tema.

II.2 - Do regramento jurídico do sigilo profissional do advogado público.

16. O sigilo profissional justifica-se porque em determinadas profissões se faz necessário que haja um compartilhamento de informações sensíveis entre o detentor da informação e o profissional que irá prestar o respectivo serviço. Traduz-se numa relação de confiança sem a qual restaria prejudicado não só o interesse do detentor da informação como o próprio desempenho das funções do interlocutor confidente.

17. A Constituição resguarda proteção ao sigilo profissional ao dispor em seu art. 5º que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (XIII); e “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (XIV)”.

18. No âmbito infraconstitucional, o sigilo profissional está previsto no Novo Código de Processo Civil - Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 - que disciplina em seu art. 388, II, não ser a parte obrigada a depor sobre **fatos a cujo respeito, por estado ou profissão, deva guardar sigilo**.

19. No âmbito do serviço público, a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, Estatuto do Servidor Público Civil da União, dispõe em seu art. 116, V e VIII, que é dever do servidor público atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo (inciso V), bem como manter sigilo sobre assunto da repartição (inciso VIII). No art. 132, IX, por sua vez, a norma prevê a pena de demissão para os servidores públicos que revelarem segredo do qual se apropriaram em razão do cargo.

20. As hipóteses da Lei n. 8.112, de 1990, constituem-se, como visto, em infrações formais e de caráter disciplinar. Além disso, o dever de guarda do sigilo não permanece somente durante o exercício da atividade pública, mas também durante toda a sua vida, mesmo que não mais integre os quadros da administração pública. Verifica-se tamanha importância dada pelo legislador quanto a essa espécie de sigilo.

21. Diante do conflito existente entre o sigilo profissional e a regra da publicidade das informações, questionamentos podem surgir acerca de qual regra deve ser aplicada. Convém, mais uma vez, trazer à baila os ensinamentos de Cunha Filho e Xavier^[1], que doutrinam pela continuidade do segredo profissional, em caso de dúvida entre sua manutenção ou sua quebra:

(...)

O segredo profissional, portanto, não é absoluto, podendo ceder frente a outros direitos sociais igualmente importantes. Ceneviva (1996, p. 30) ressalta, contudo, que, havendo dúvida entre a manutenção do segredo ou a sua quebra, deve o profissional optar pela continuidade do sigilo. Saliente-se que não existe quebra do sigilo no seu compartilhamento com outros profissionais que vão defender os interesses do cliente, tais como quando o médico pede a opinião de outro médico especialista ou quando um advogado submete a questão a um contador para a elaboração dos cálculos periciais. Mas aquele que recebe o segredo compartilhado fica igualmente impedido de divulgar a informação a terceiros.

22. Mais especificamente, quanto aos direitos e deveres concernentes ao sigilo inerente à advocacia, o Estatuto da OAB (EOAB) disciplina o seguinte:

Lei n. 8.906, de 1994

Art. 7º São direitos do advogado:

II - a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia; (Redação dada pela Lei nº 11.767, de 2008)

(...)

XIX - recusar-se a depor como testemunha em processo no qual funcionou ou deva funcionar, ou sobre fato relacionado com pessoa de quem seja ou foi advogado, mesmo quando autorizado ou solicitado pelo constituinte, bem como sobre fato que constitua sigilo profissional;

(...)

Art. 33. O advogado obriga-se a cumprir rigorosamente os deveres consignados no Código de Ética e Disciplina.

Parágrafo único. O Código de Ética e Disciplina regula os deveres do advogado para com a comunidade, o cliente, o outro profissional e, ainda, a publicidade, a recusa do patrocínio, o dever de assistência jurídica, o dever geral de urbanidade e os respectivos procedimentos disciplinares.

Art. 34. Constitui infração disciplinar:

(...)

VII - violar, sem justa causa, sigilo profissional;

23. Por sua vez, o Código de Ética e Disciplina da OAB, de observância obrigatória para o advogado (art. 33 do EOAB), dispõe que:

Código de ética e Disciplina

CAPÍTULO III DO SIGILO PROFISSIONAL

Art. 25. O sigilo profissional é inerente à profissão, impondo-se o seu respeito, salvo grave ameaça ao direito à vida, à honra, ou quando o advogado se veja afrontado pelo próprio cliente e, em defesa própria, tenha que revelar segredo, porém sempre restrito ao interesse da causa.

Art. 26. O advogado deve guardar sigilo, mesmo em depoimento judicial, sobre o que saiba em razão de seu ofício, cabendo-lhe recusar-se a depor como testemunha em processo no qual funcionou ou deva funcionar, ou sobre fato relacionado com pessoa de quem seja ou tenha sido advogado, mesmo que autorizado ou solicitado pelo constituinte.

Art. 27. As confidências feitas ao advogado pelo cliente podem ser utilizadas nos limites da necessidade da defesa, desde que autorizado aquele pelo constituinte.

Parágrafo único. Presumem-se confidenciais as comunicações epistolares entre advogado e cliente, as quais não podem ser reveladas a terceiros.

Art. 34. A divulgação pública, pelo advogado, de assuntos técnicos ou jurídicos de que tenha ciência em razão do exercício profissional como advogado constituído, assessor jurídico ou parecerista, deve limitar-se a aspectos que não quebrem ou violem o segredo ou o sigilo profissional.

Art. 35. O advogado tem o dever de guardar sigilo dos fatos de que tome conhecimento no exercício da profissão.

24. Como visto, o Código de Ética e Disciplina da OAB não faz distinção entre advogado constituído, assessor jurídico ou parecerista. Todos têm o dever de não quebrar ou violar o segredo ou o sigilo profissional acerca dos fatos de que tenha conhecimento no exercício da profissão, sob pena de incorrer em infração disciplinar, nos termos do art. 36 do EOAB.

25. Cumpre ressaltar que não resta dúvida da aplicação das disposições do EOAB aos advogados públicos. O art. 3º da Lei n. 8.906, de 1994, é taxativo ao dispor que o exercício da advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Na sequência, em seu §1º, o Estatuto dispõe que exercem atividade de advocacia, conseqüentemente se sujeitando às suas normas, além do regime próprio a que se subordinam, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional e das Procuradorias das respectivas entidades de administração indireta e fundacional. Vejamos:

Lei n. 8.906, de 1994

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

§ 1º **Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.**

(destacamos)

26. Nesse contexto, **os advogados públicos, por se encontrarem sujeitos à inscrição nos quadros da OAB (Art. 3º, §1º, do Estatuto da OAB), bem como por integrarem carreira de Estado regida por Lei Complementar, titularizam os direitos, os deveres e as prerrogativas inerentes tanto aos advogados privados, como aos advogados, dentre os quais se encontra o sigilo profissional das suas manifestações públicas.** Vejamos agora as disposições da Lei Complementar n. 73, de 1993, que trata dos deveres, das proibições e impedimentos que estão sujeitos os membros da AGU:

Lei Complementar n. 73, de 1993.

Dos Deveres, das Proibições e dos Impedimentos

Art. 27. Os membros efetivos da Advocacia-Geral da União têm os deveres previstos na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sujeitando-se ainda às proibições e impedimentos estabelecidos nesta lei complementar.

Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado:

I - exercer advocacia fora das atribuições institucionais;

II - contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União;

III - manifestar-se, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto pertinente às suas funções, salvo ordem, ou autorização expressa do Advogado-Geral da União.

Art. 29. É defeso aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União exercer suas funções em processo judicial ou administrativo:

I - em que sejam parte;

II - em que hajam atuado como advogado de qualquer das partes;

III - em que seja interessado parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau, bem como cônjuge ou companheiro;

IV - nas hipóteses da legislação processual.

Art. 30. Os membros efetivos da Advocacia-Geral da União devem dar-se por impedidos:

I - quando hajam proferido parecer favorável à pretensão deduzida em juízo pela parte

adversa;

II - nas hipóteses da legislação processual.

Parágrafo único. Nas situações previstas neste artigo, cumpre seja dada ciência, ao superior hierárquico imediato, em expediente reservado, dos motivos do impedimento, objetivando a designação de substituto.

Art. 31. Os membros efetivos da Advocacia-Geral da União não podem participar de comissão ou banca de concurso, intervir no seu julgamento e votar sobre organização de lista para promoção ou remoção, quando concorrer parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau, bem como cônjuge ou companheiro.

(destacamos)

27. Nota-se, que é vedado aos membros da AGU contrariar as orientações emanadas pelo Advogado-Geral da União, seja por meio de súmula, pareceres e atos normativos, bem como se manifestar publicamente sobre assuntos relacionados às suas funções sem a autorização, também, do Advogado-Geral da União.

28. Pois bem. Regulamentando o procedimento de acesso à informação e estabelecendo diretrizes relativas ao sigilo profissional decorrente do exercício da advocacia pública e à gestão da informação de natureza restrita e classificada, no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, o Advogado Geral da União, no uso de suas atribuições legais, nos termos da Lei Complementar n. 73, de 1993^[2], editou a Portaria n. 529, de 23 de agosto de 2016, publicada no DOU de 24/08/2016 (nº 163, Seção 1, pág. 1).

29. A Portaria AGU n. 529, de 2016, em seu art. 18, trata especificamente do Sigilo Profissional do Advogado Público e no art. 19 trata das situações que são passíveis de restrição. Vejamos:

Portaria AGU n. 529, de 2016

CAPÍTULO III

DA RESTRIÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Sigilo Profissional Decorrente do Exercício da Advocacia Pública

Art. 18 - Os membros da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal são responsáveis pela preservação do sigilo profissional da informação processual de interesse da União e de suas autarquias e fundações públicas, relacionadas ao exercício da advocacia pública.

Parágrafo único - A obrigação de preservação do sigilo profissional deverá:

I - seguir as regras e decisões específicas relativas à restrição de acesso à informação, conforme adotadas no órgão ou entidade de origem da informação;

II - zelar pelas condições de atuação estratégico-processual relacionadas ao exercício regular e exitoso da advocacia pública; e

III - ser adotada independente de manifestação expressa dos referidos órgãos e entidades.

Seção II

Das Situações Passíveis de Restrição

Art. 19 - Poderão ter acesso restrito na AGU e na PGF, em decorrência da inviolabilidade profissional do advogado, prevista no art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e independentemente de classificação, na forma do art. 22 da Lei nº 12.527, de 2011, as informações, documentos e dados que versem sobre:

I - processos administrativos em relação aos quais não se tenha encerrado o ciclo aporatório da manifestação jurídica ou técnica, especialmente, propostas de acordos para pagamento de créditos e débitos da União e de suas autarquias e fundações públicas, demais acordos, termos de ajustamento de conduta, termos de conciliação ou instrumentos congêneres;

II - atuação instrutória e apreciativa do Grupo Permanente de Atuação Proativa e demais setores, em órgãos de contencioso, relacionados ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, à defesa do patrimônio público e à recuperação de ativos, em território nacional ou no exterior;

III - verificação técnica e estratégica, quanto à forma e o modo de intervenção em processos judiciais ou extrajudiciais;

IV - apreciação de pedido de representação judicial ou extrajudicial de agente público pela AGU, nos termos do art. 22, da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, Decreto nº 7.153, de 9 de abril de 2010, e Portaria do Advogado-Geral da União nº 408, de 23 de março de 2009;

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;

VII - análise de propostas de edição de enunciados de súmulas, de instrução ou de orientação normativa;

VIII - manifestações jurídicas ou técnicas não aprovadas, quando sua divulgação possa repercutir, justificadamente, de modo negativo na defesa ou promoção de interesses

públicos em juízo ou outro foro;

IX - cumprimento, no Brasil, de acordos internacionais relativos à proteção de direitos humanos, cooperação jurídica internacional, condição jurídica de organismo estrangeiro de direito público ou privado, defesa do Estado brasileiro no exterior e processos trabalhistas em que figurem organismos internacionais e estados estrangeiros no polo passivo, desde que a divulgação de quaisquer dessas demandas possa repercutir, justificadamente, de modo negativo na defesa ou promoção de interesses públicos em juízo ou outro foro, afete sigilo legal específico ou diga respeito à informação sigilosa, na forma combinada dos artigos 4º, III, e 23 da Lei nº 12.527, de 2011, à informação pessoal de que trata o artigo 4º, IV, da mesma Lei, ou, ainda, a contrato sigiloso, conceituado pelo artigo 2º, V, do Decreto nº 7.845, de 2012.

X - fiscalização quanto ao cumprimento da legislação trabalhista, especialmente no que respeita ao combate ao trabalho escravo e ao trabalho infantil;

XI - demandas trabalhistas onde figurem organismos internacionais e estados estrangeiros no polo passivo;

XII - programa de proteção à testemunha, à vítima ou ao réu colaborador, previstos na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000;

XIII - elaboração de cálculo para defesa da União na esfera judicial ou extrajudicial;

XIV - identificação do denunciante;

XV - procedimentos correccionais, de investigação preliminar, representações relativas à atuação de membros e servidores, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, especialmente os relacionados à atuação da Corregedoria-Geral da Advocacia da União e da Secretaria-Geral de Administração; e

XVI - manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República.

XVII - segredo industrial, nos termos do art. 22, da Lei nº 12.527, de 29 de dezembro de 2011;

XVIII - situações de interceptação de comunicações telefônicas, nos termos do art. 8º, caput, da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996;

XIX - atuações de controle interno, os termos do art. 26, § 3º, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

XX - situação econômico-financeira do sujeito passivo, nos termos do art. 198, caput, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

XXI - direito autoral, nos termos do art. 24, inciso III, da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998;

XXII - situações de natureza privilegiada de sociedades anônimas e questões relacionadas a dever de lealdade, nos termos do art. 155 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

XXIII - teor de livros ou registros contábeis empresariais, nos termos do art. 1.190, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;

XXIV - operações bancárias, nos termos do art. 1º, da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001;

XXV - proteção à propriedade intelectual de software, nos termos do art. 2º, da Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998;

XXVI - quebra do sigilo de comunicações, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997;

XXVII - reprodução de inquérito policial, nos termos do art. 20, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941;

XXVIII - situação pessoal dos indivíduos em geral, inclusive laudos médicos, conforme o art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011; e

XXIX - sigilo judicial, conforme art. 189 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 1º - O rol acima possui natureza exemplificativa, sem prejuízo da aplicação da restrição a demais situações legalmente previstas.

§ 2º - Faculta-se a remoção da restrição de acesso prevista neste artigo, após ultimado o ciclo aporatório das manifestações jurídicas ou técnicas, ou após o encerramento dos processos administrativos ou judiciais, a critério do responsável pela informação.

(destacamos)

30. Por meio do normativo acima, a AGU enumerou um rol de informações, documentos e dados os quais terão o seu acesso restrito, em razão da inviolabilidade profissional do advogado. O Advogado-Geral da União, buscou fazer o cotejo entre a inviolabilidade profissional dos membros da advocacia pública e o interesse público no acesso à informação. Não é atoa que, frise-se, não são todas as manifestações jurídicas exaradas pelos advogados públicos que terão o seu acesso restrito e sim somente àquelas constantes do rol do art. 19, sem prejuízo, é claro, de disposições legais em contrário. Destaca-se, dentre elas, a restrição de acesso às manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República, objeto da presente consulta jurídica.

31. A referida portaria também se aplica às manifestações jurídicas exaradas pela Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Secretaria-Geral da Presidência da República, uma vez que tal órgão, nos termos da Lei Complementar n. 73, de 1993, é órgão de execução da AGU. Vejamos:

Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

(...)

II - órgãos de execução:

a) as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas; (Vide Lei nº 9.028, de 1996)

b) a Consultoria da União, **as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República** e do Estado-Maior das Forças Armadas;

III - órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União: o Gabinete do Advogado-Geral da União;

(destacamos)

32. A Lei Complementar n. 73, de 1993, é clara ao dispor as funções do Advogado-Geral da União junto ao assessoramento jurídico da Presidência da República. Vejamos algumas delas:

Lei Complementar n. 73, de 2019

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;

II - despachar com o Presidente da República;

III - representar a União junto ao Supremo Tribunal Federal;

IV - defender, nas ações diretas de inconstitucionalidade, a norma legal ou ato normativo, objeto de impugnação;

V - apresentar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República, relativas a medidas impugnadoras de ato ou omissão presidencial;

VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente;

VII - assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes;

VIII - assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administração;

IX - sugerir ao Presidente da República medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público;

(destacamos)

33. No mesmo sentido, o Decreto nº 9.982, de 20 de agosto de 2019, que trata da estrutura regimental da Secretaria-Geral da Presidência da República, determina, em seu art. 22, as competências da Subchefia de Assuntos Jurídicos, fazendo a ressalva, nos incisos II e VII às atribuições do Advogado-Geral da União. Vejamos:

Decreto nº 9.982, de 2019

Art. 22. À Subchefia para Assuntos Jurídicos compete:

(...)

II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos, a ser uniformemente seguida na área de atuação dos órgãos assessorados quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

(...)

VII - emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a técnica legislativa das propostas de ato normativo, observadas as atribuições do Advogado-Geral da União previstas no art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993

(...)

(destacamos)

34. Muito embora não integre a estrutura formal da AGU, a SAJ, assim como as demais Consultorias Jurídicas junto aos ministérios, é órgão de execução da AGU. Aliás, é o próprio texto constitucional, por meio do art. 131, que estabelece ser a Advocacia-Geral da União a instituição que representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Quanto aos demais poderes, a AGU se restringe à defesa judicial e extrajudicial. Já em relação ao Poder executivo, a competência da AGU é ampla e exclusiva, realizando, além da defesa, o seu assessoramento e a sua consultoria jurídica.

35. Verifica-se que o Decreto n. 9.982, de 2019, não vai de encontro às disposições da Lei Complementar n. 73, de 2019 e nem ao art. 131 da Constituição. A SAJ do ponto de vista funcional está vinculada à AGU e administrativamente à Secretaria-Geral da Presidência da República. Esse é o mesmo entendimento aplicado às Consultorias Jurídicas dos Ministérios, nos termos do art. 11 da Lei Complementar n. 73, de 2019. Vejamos:

Lei Complementar n. 73, de 2019

Das Consultorias Jurídicas

Art. 11 - **Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:**

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação. (destacamos)

36. **Desse modo, os pareceres jurídicos elaborados com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República pelas Consultorias Jurídicas junto aos demais Ministérios, bem como os documentos jurídicos produzidos pela Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Secretaria-Geral da Presidência da República, por estar subordinada funcionalmente à AGU, especialmente o parecer final mencionado no art. 25, inciso IV do Decreto nº 9.191/2017, estão submetidos à restrição de acesso prevista no art. 19, inciso XVI, da Portaria AGU nº 529, de 2016.**

37. Convém esclarecer, por fim, tendo em vista o questionamento trazido pela OGU, item "f" (SEI 1305043), que **apesar de existirem tanto vetos jurídicos quanto políticos, nos termos do §1º do art. 66 da Constituição Federal, cabe somente aos membros da AGU se manifestarem quanto à constitucionalidade, à legalidade, à compatibilidade com o ordenamento jurídico e à técnica legislativa das propostas de ato normativo, ou seja, manifestações quanto à juridicidade dos textos legais. Logo, não há o que se falar em liberação parcial de parecer no qual seu subscritor tenha optado, fundamentadamente, por sua restrição, uma vez que tais manifestações não possuem conteúdo político.**

38. Por fim, apesar da clareza do rol do art. 19, ressalta-se que não são todos os pareceres jurídicos em face de atos normativos que são, a priori, restritos. **A restrição de acesso de que trata o inciso XVI do art. 19 da Portaria 529, de 2016, se refere somente às manifestações jurídicas elaboradas pelos órgãos da AGU, inclusive a SAJ, com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República (lei em sentido estrito). Os demais pareceres jurídicos em face de atos normativos de competência do Poder Executivo federal não possuem qualquer restrição de acesso, devendo-se respeitar, para tanto, a ultimação do ciclo de aprovações e a publicação do respectivo ato normativo no Diário Oficial da União. A esses atos se aplica a sistemática do art. 7º, §3º, da LAI.**

II.3 - Da necessidade de motivação do sigilo de que trata o art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016.

39. Inicialmente, convém trazer à lume a dinâmica de aprovação das manifestações jurídicas exaradas pelos membros da AGU. A Portaria AGU n. 1.399, de 5 de outubro de 2009, é o normativo que trata da matéria e dispõe em seu art. 7º que o parecer, a nota e a informação serão submetidos ao superior hierárquico do subscritor para apreciação, que se formalizará mediante despacho e, **somente após aprovados é que assumirão o caráter de manifestação jurídica da AGU.** Ou seja, antes de aprovado o texto jurídico elaborado pelos membros da AGU, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico de que trata o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 73, de 2016, não podem ser considerados manifestações jurídicas da AGU, razão pela qual até que se ultime o referido ciclo de aprovações, o parecer jurídico elaborado pelo advogado público deve continuar sigiloso, mesmo que seu subscritor tenha optado pela liberação de acesso.

40. **Nesse contexto, o §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016 faculta a remoção da restrição de acesso desde que ultimado o ciclo aprobatório das manifestações jurídicas ou técnicas, ou após o encerramento dos processos administrativos ou judiciais, a critério do responsável pela informação. O referido parágrafo constitui-se em um permissivo de liberação de restrição de acesso às manifestações jurídicas elaborada pelos advogados públicos. Trata-se de ato discricionário.**

41. Tomemos como exemplo as manifestações jurídicas de que trata o inciso XVI da Portaria AGU n. 529, de 2019, objeto da consulta. Em tais casos, cabe ao advogado público o bom senso e

profissionalismo de discernir se a manifestação jurídica por ele exarada realmente necessita de ter o seu acesso restrito; se ao ser publicada, ela possuirá utilidade ou potencialidade prática de ser utilizada contra a defesa eventual da norma impugnada.

42. Tal discricionariedade na manutenção ou afastamento da restrição de acesso, contudo, deve ser motivada. Para a doutrina dominante, o dever da motivação do ato administrativo constante do art. 2º, caput, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, se aplica tanto aos atos vinculados quanto aos atos discricionários. No ato administrativo vinculado a lei estabelece de que forma o administrador deve agir, sem deixar margem de liberdade, criando assim para o particular um direito subjetivo de exigir a realização de determinado ato, uma vez cumprido os requisitos legais. No ato administrativo discricionário, a administração tem margem para decidir, sem fugir dos rigores estipulados pela Lei, podendo escolher qual solução melhor se adéqua ao caso concreto, levando em consideração a oportunidade e conveniência, pautando-se, sobretudo, no interesse coletivo, por isso não pode se afastar do dever de esclarecer as razões que levaram à existência do Ato. Em ambos os casos, a motivação se faz necessária para promover a geração da segurança jurídica, o que é essencial em um Estado de Direito.

43. Quanto ao tema, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) proferiu decisão em sede de Mandado de Segurança (MS/9.944/DF), concluindo que a discricionariedade, conferida à Administração Pública, não a dispensa do dever de motivação:

(...) 2. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos de fato e de direito em que está fundado (art. 50, I, e § 1º da Lei 9.784/99). Requisito atendido. (...)

44. **Desse modo, a faculdade de remoção da restrição de acesso conferida pelo §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016, deve ser motivada, de forma clara e congruente, de modo a possibilitar o controle das razões pelas quais as informações, documentos e dados estão ou não sendo restringidos.**

II.4 - Da restrição de acesso às manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República.

45. A restrição de acesso às manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República elencada no inciso XVI do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016, se fundamenta não só na inviolabilidade profissional do advogado público parecerista, mas também no papel desempenhado pela própria Advocacia-Geral da União na defesa da constitucionalidade do ato ou texto impugnado perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

46. Como bem elucidado pela Secretaria-Geral da Presidência da República em seu "pedido de reconsideração" (SEI 1304932), a liberação de acesso dos pareceres jurídicos de sanção e veto, nas hipóteses em que o responsável pela informação tenha se manifestado pela restrição, pode trazer algumas consequências danosas à própria sociedade de forma mediata e à AGU de forma imediata. A primeira delas, já no curto prazo, é justamente o enfraquecimento da defesa da constitucionalidade dos atos normativos através do uso de pareceres da AGU para descreditar as suas próprias manifestações. A segunda, é a mitigação natural que a AGU sofrerá no exercício da sua função consultiva nos processos de sanção e veto, haja vista o risco das manifestações jurídicas terem, em momento posterior, o potencial de prejudicar os próprios interesses da União.

47. Em outras palavras, a divulgação indiscriminada das manifestações jurídicas nas quais a própria AGU tenha alertado, previamente, o risco do normativo apreciado ser alvo de questionamento por ações de controle concentrado, tolherá não só a defesa judicial do ato ou texto impugnado, mas também as futuras manifestações jurídicas de seus membros.

48. Ambas as funções desempenhadas pela AGU são de natureza constitucional: a consultiva, sob o manto do art. 131, e a de curador especial da norma impugnada, art. 103, §3º. Vejamos:

Constituição de 1988

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.

49. Esta Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da OGU já havia consolidado o tema no sentido da manutenção da restrição de acesso dos pareceres jurídicos nos casos de sanção e veto. Vejamos os precedentes:

Processo n. 00700.00026/2018-06

(...)

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação em que o requerente solicita cópia do parecer que fundamentou o veto presidencial ao Projeto de Lei da Câmara 164/2017. O principal argumento apresentado pela AGU para fundamentar a negativa de acesso está relacionado ao sigilo do advogado assegurado pelo art. 7º, II da Lei n. 8.906/1994, e um potencial conflito que pode ser observado caso seja necessário fazer a defesa da constitucionalidade da norma em ação de constitucional.

2. Tais argumentos já foram objeto de análise por esta Controladoria em ocasiões anteriores, com destaque para o processo 00700.000594/2017-18, por ocasião do qual foi requerido acesso a parecer que embasou veto e projeto de lei. À época a AGU opôs os mesmos argumentos, acolhidos por esta Controladoria, reconhecendo a que a Lei n. 12.527/2011, em seu art. 22, reconhece outras hipóteses legais de sigilo, e que as manifestações do advogado estão protegidas por sigilo, nos termos do art. 7º, II da Lei n. 8.906/1994.

Conclusão

3. De todo o exposto, portanto, opina-se pelo desprovemento do recurso.

Processo n. 00700.000594/2017-1812.

(...)

Por conseguinte, cabe assinalar que assim como o direito de acesso à informação não é absoluto, também não o é a publicidade de documento preparatório para futura decisão ou ato administrativo, mesmo após ato administrativo final. 13. No caso em tela, os esclarecimentos abaixo, apresentados à CGU pelo recorrido, foram suficientes para salientar a diferença com os casos precedentes acima expostos a partir do modo como ocorre a relação entre os advogados públicos da AGU e a Presidência da República e da necessidade institucional “de preservar a estratégia de atuação da Advocacia-Geral da União na defesa do ato normativo objeto de análise da manifestação”: A AGU se manifesta acerca da sanção ou veto do Projeto de Lei analisando a constitucionalidade do ato. Tal função, preventiva de assessoramento ao Exmo. Presidente da República, não afasta a obrigação constitucional do Advogado-Geral da União de defender este mesmo ato em eventual ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (§ 3º do art. 103 da Constituição Federal). Dessa forma, tem-se que a divulgação dos argumentos utilizados no assessoramento do Exmo. Presidente da República, especialmente quando recomendem o veto de dispositivos do projeto por inconstitucionalidade, podem ser prejudiciais à estratégia de defesa deste mesmo ato perante o Supremo Tribunal Federal, impedindo que a Advocacia-Geral da União exerça suas funções de forma adequada e efetiva. Tem-se, assim, que as manifestações objeto do pedido são aconselhamentos da AGU ao seu cliente, no caso o Exmo. Presidente da República, e dessa forma devem ser resguardadas pelo sigilo profissional do advogado sob pena de prejudicar a estratégia de defesa do órgão. Ressalte-se que, em regra, a Consultoria-Geral da União tem franqueado acesso à suas manifestações jurídicas aos cidadãos interessados, tendo se utilizado do sigilo profissional apenas quando o conhecimento do seu conteúdo possa prejudicar a estratégia de defesa dos interesses da União. 14. Observa-se, portanto, que o caráter preparatório das informações solicitadas, referente aos pareceres e documentos jurídicos que fundamentaram o posicionamento deste órgão acerca da sanção e dos vetos do Projeto de Lei de Conversão - PLV 16/20176, oriundo da Medida Provisória 765/2016, persiste em função da possibilidade da garantia constitucional de eventual ação direta de constitucionalidade impetrada ao Supremo Tribunal Federal em relação à Lei nº 13.464/2017, normativo promulgado recentemente. Sendo assim, entende-se ser aplicável o art. 20 do Decreto nº 7.724/2012 e o parágrafo 3º do art. 7º da Lei nº 12.527/2011, em consonância com o art. 22 da Lei nº 12.527/2011 e o inciso II do art. 7º da Lei nº 8.906, de 04/07/1994, visto que a atuação da AGU enquanto órgão de defesa judicial deve ser resguardada, neste caso. Posicionamento similar já foi referendado pela CGU nos processos 00700.000438/2016-76 e 00700.000595/2016-81.

Processo n. 00700.000438/2016-76

Decisão

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 13, V do Decreto 8910, de 22 de novembro de 2016, publicada no DOU de 23 de novembro de 2016, não acolho o parecer acima, para decidir pelo conhecimento parcial do recurso e no mérito pelo seu desprovemento, nos termos do art. 23 do Decreto n.º 7.724/2012, no âmbito do presente pedido de informação direcionado à Advocacia-Geral da União, isso porque: Como bem salientou a Advocacia-Geral da União o seu papel perante o processo legislativo tem duplo papel, o primeiro de consultivo servindo como forma de controle prévio de constitucionalidade ao orientar o Presidente da República sobre a necessidade ou não da elaboração de um veto. Passada esta fase, o constituinte asseverou ao Órgão Jurídico da União o ônus de curador da lei, cabendo à Advocacia-Geral da União a defesa da norma, independentemente do resultado da análise anterior. Sua conduta é vinculada, não cabendo qualquer juízo discricionário sobre o tema. Assim sendo, encaminhar previamente a opinião jurídica do órgão afetaria o equilíbrio das partes, em eventual contenda judicial.

Se o ato de defesa fosse discricionário nada impediria o encaminhamento de seu parecer, posto que, poderia com base no mesmo deixar de defender a norma atacada. Todavia, quando o constituinte traz esta atribuição ao titular da Advocacia Pública, demonstra claramente que não poderá se valer de sua prévia opinião. Assim sendo, não há outro caminho a não ser de desprover o presente recurso com vistas a manter o equilíbrio das partes em eventual demanda de constitucionalidade, razão pela qual desarrazoado seria a entrega da informação pretendida, nos termos do artigo 13, II do Decreto 7724/2012.

50. Todavia, a Ouvidoria-Geral da União achou por bem rever o entendimento acima exposto, passando a acolher e dar provimento aos recursos de acesso à informação que pleiteavam acesso aos pareceres jurídicos da AGU em matérias de sanção e veto, a despeito de não ter tido nenhuma novidade legislativa ou jurisprudencial acerca do tema.

51. Construiu-se um raciocínio de que a mera possibilidade em tese de se questionar a constitucionalidade de determinado ato legislativo não seria suficiente para justificar o sigilo da informação, especialmente considerando que, dentro da natureza objetiva da Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Advogado-Geral da União não tem a posição de réu, nem de fiscal da lei, nem mesmo atua como defensor do Presidente da República. Em outras palavras, a tese defendida se funda somente na ideia de que o sigilo profissional seria decorrente da relação advogado-cliente. Todavia, independentemente do estabelecimento da relação advogado-cliente, cabe, ao Advogado-Geral da União, por múnus constitucional a curadoria das normas impugnadas perante o STF.

52. **Quanto a relação advogado-cliente, convém destacar, como consignado na manifestação da Secretaria-Geral da Presidência da República (SEI 1304932), que o vínculo administrativo entre o advogado público e a AGU não está adstrito a um procedimento administrativo ou a um processo judicial, mas o persegue durante toda a sua vida funcional. Decorre da posse no cargo público. Ao contrário do que ocorre com os advogados privados, a atuação jurídica dos membros da AGU prescinde até mesmo de procuração, visto que os advogados públicos atuam mediante mandato *ex lege*, ou seja, a representação decorre diretamente da lei.** Vejamos precedente do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AGRADO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. ENTE PÚBLICO MUNICIPAL. PROCURATÓRIO FEITO POR ADVOGADOS PARTICULARES. NECESSIDADE DE JUNTADA DE INSTRUMENTO DE MANDATO. AUSÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. DESATENDIMENTO DA DILIGÊNCIA.

1. De regra, a representação judicial das pessoas jurídicas de direito público faz-se por corpo de procuradores constituído por servidores públicos, hipótese na qual se dispensa a apresentação de prova do mandato porque este é tido como de decorrência "ex lege". Inteligência do art. 75, incisos I a IV, do CPC/2015, e da Súmula 644/STF.

(...)

(AgInt no REsp 1603300/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2017, DJe 22/02/2017)

53. Ainda quanto ao sigilo do advogado, convém trazer as lições de Paulo Luiz Neto Lobo [\[3\]](#),

(...)

O dever de sigilo, imposto ética e legalmente ao advogado, não pode ser violado por sua livre vontade. É dever perpétuo, do qual nunca se libera, nem mesmo quando autorizado pelo cliente, salvo no caso de estado de necessidade para a defesa da dignidade ou dos direitos legítimos do próprio advogado, ou para conjurar perigo atual e iminente contra si ou contra outrem, ou, ainda, quando for acusado pelo próprio cliente.

O Estado ou particulares não podem violar essa imunidade profissional do advogado porque estariam atingindo os direitos da personalidade dos clientes, e a fortiori a cidadania. O sigilo profissional não é patrimônio apenas dos advogados, mas uma conquista dos povos civilizados.

O sigilo profissional não é privilégio. É mais dever que direito do advogado. Ao longo da história do direito, sempre foi vítima das mentalidades opressoras ou tirânicas, que não suportam qualquer tipo de sigilos, exceto os seus próprios. Ao mesmo tempo, sempre compartilhou os fundamentos da rule of law.

(...)

A luta bem vinda pela transparência nas relações públicas não pode ser empreendida sem limites e às expensas do sigilo profissional do advogado. Em nosso sistema jurídico, nenhum mandamento normativo pode ter natureza absoluta. Por essa razão, várias matérias ajuizadas são cobertas legalmente pelo "segredo de justiça".

(destacamos)

54. A jurisprudência pacífica do STF, do mesmo modo, que o advogado, no exercício da sua função de orientação jurídica converte, a sua atividade profissional, quando exercida com independência e sem indevidas restrições, em prática inestimável de liberdade, desempenhando papel essencial na proteção e defesa dos direitos e liberdades fundamentais. Vejamos:

(...) *O advogado ocupa papel central e fundamental na manutenção do Estado Democrático*

de Direito. O princípio geral da inércia da jurisdição, estampado no artigo 2º do Código de Processo Civil, faz com que o advogado assumia um papel relevantíssimo na aplicação e defesa da ordem jurídica. A ele cabe a missão de deflagrar o controle de legalidade e constitucionalidade efetuado pelos juízos e tribunais do país. Todo advogado é um potencial defensor do Direito, e essa nobre missão não pode ser olvidada. O constituinte foi altissonante e preciso ao proclamar, no artigo 133 da Lei Maior, que o advogado mostra-se indispensável à administração da Justiça. Insisto: justiça enquadra-se como bem de primeira necessidade; a injustiça, como um mal a ser combatido. (...)

(RE 603583, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-102 DIVULG 24-05-2012 PUBLIC 25-05-2012 RTJ VOL-00222-01 PP-00550)

*Os atos praticados pelo advogado no patrocínio técnico da causa, respeitados os limites deontológicos que regem a sua atuação como profissional do Direito e que guardem relação de estrita pertinência com o objeto do litígio, ainda que expressem críticas duras, veementes e severas, mesmo se dirigidas ao magistrado, não podem ser qualificadas como transgressões ao patrimônio moral de qualquer dos sujeitos processuais, eis que o animus defendendi importa em descaracterização do elemento subjetivo inerente aos crimes contra a honra. (...) O STF tem proclamado, em reiteradas decisões, que o advogado - ao cumprir o dever de prestar assistência àquele que o constituiu, dispensando-lhe orientação jurídica perante qualquer órgão do Estado - converte, a sua atividade profissional, quando exercida com independência e sem indevidas restrições, em prática inestimável de liberdade. **Qualquer que seja a instância de poder perante a qual atue, incumbe, ao advogado, neutralizar os abusos, fazer cessar o arbítrio, exigir respeito ao ordenamento jurídico e velar pela integridade das garantias - legais e constitucionais - outorgadas àquele que lhe confiou a proteção de sua liberdade e de seus direitos.** O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. **O respeito às prerrogativas profissionais do advogado constitui garantia da própria sociedade e das pessoas em geral, porque o advogado, nesse contexto, desempenha papel essencial na proteção e defesa dos direitos e liberdades fundamentais.***

[HC 98.237, rel. min. Celso de Mello, j. 15-12-2009, 2ª T, DJE de 6-8-2010.]

Vide RHC 81.750, rel. min. Celso de Mello, j. 12-11-2002, 2ª T, DJ de 10-8-2007 (destacamos)

55. Ciente disso, deve o advogado público ou privado sopesar que o sigilo profissional está acima dos interesses particulares. Decorre de uma lei natural, imprescindível à liberdade de consciência e ao direito de defesa e de relevante benefício à sociedade e ao interesse público. Esse princípio é essencial e de ordem pública, colocado, portanto, acima do confidante e do advogado. Destaca-se que a ética profissional impõe o resguardo do sigilo até mesmo quando “autorizado ou solicitado pelo constituinte” a quebra deste segredo. Isso demonstra que o sigilo profissional não diz respeito somente ao interesse do cliente (ou ex cliente), mas sim, também de toda a sociedade.

56. É imprescindível, pois, que a par desta, lhe seja assegurada a inviolabilidade, em cujo conceito, ainda segundo Paulo Luiz Neto Lobo^[4], incluem-se a imunidade profissional, a proteção ao sigilo profissional e a proteção aos meios de trabalho.

57. **Dessa forma, o objeto do sigilo profissional do advogado não se restringe às informações privadas confiadas ao advogado público. O sigilo é inerente a toda informação cuja divulgação possa prejudicar a privacidade da pessoa natural e os interesses da pessoa jurídica a que está vinculado, seja administrativamente (ministérios ou Presidência da República) ou funcionalmente (AGU).**

58. Destaca-se, por fim, que diferentemente do que ocorre na LAI (art. 7º, §3º), a informação não será publicada automaticamente com a edição do ato decisório respectivo. As manifestações jurídicas do inciso XVI do art. 19 da citada portaria, a priori, se mantem restritas, mesmo com a publicação do ato decisório. **Logo, conquanto se compreenda que a publicação da mensagem presidencial de veto no Diário Oficial da União configure o momento de descaracterização dos documentos preparatórios que foram utilizados para a tomada de decisão (art. 7º, § 3º, da LAI), os pareceres jurídicos que os acompanham não devem ser divulgados, salvo se o responsável pela informação se manifestar em sentido contrário, nos termos do §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016.**

III - CONCLUSÃO

59. À guisa de conclusão, firma este órgão jurídico da Advocacia-Geral da União os seguintes entendimentos, em resposta à consulta formulada pela Ouvidoria-Geral da União:

1. Embora a publicidade seja a regra, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 2011), em seu art. 22, e o seu Regulamento (Decreto n. 7.724, de 2012), em seu art. 6º, I, dispõem que o acesso à informação não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, tais como o sigilo fiscal, o bancário, o de operações e serviços no mercado de capitais, o comercial, o profissional, o industrial e o de segredo de justiça.

2. O sigilo profissional justifica-se porque em determinadas profissões se faz necessário que haja um compartilhamento de informações sensíveis entre o detentor da informação e o profissional que irá prestar o respectivo serviço. Traduz-se numa relação de confiança sem a qual restaria prejudicado não só o interesse do detentor da informação como o próprio desempenho das funções do interlocutor confidente. O sigilo dos advogados públicos encontra respaldo jurídico tanto no Estatuto da OAB – Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 – quanto em normativo próprio exarado pela AGU, por meio da Portaria n. 529, de 23 de agosto de 2016, constituindo-se, dessa forma, em hipótese legal específica, o que afasta as disposições da LAI, quanto ao tema.

3. Os advogados públicos, por se encontrarem sujeitos à inscrição nos quadros da OAB (Art. 3º, §1º, do Estatuto da OAB), bem como por integrarem carreira de Estado regida por Lei Complementar, titularizam os direitos, os deveres e as prerrogativas inerentes tanto aos advogados privados, como aos advogados, dentre os quais se encontra o sigilo profissional das suas manifestações públicas.

4. O Advogado-Geral da União, por meio da edição da Portaria AGU n. 529, de 2016, considerando que a regra constitucional no tratamento da informação privilegia a publicidade, excepcionando o sigilo, buscou fazer o cotejo entre a inviolabilidade profissional dos membros da advocacia pública e o interesse público no acesso à informação, enumerando, por meio do art. 19, excepcionalmente, hipóteses nas quais se restringiria o acesso à informação.

5. Os pareceres jurídicos elaborados com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República pelas Consultorias Jurídicas junto aos demais Ministérios, bem como os documentos jurídicos produzidos pela Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Secretaria-Geral da Presidência da República, por estar subordinada funcionalmente à AGU, especialmente o parecer final mencionado no art. 25, inciso IV do Decreto nº 9.191/2017, estão submetidos à restrição de acesso prevista no art. 19, inciso XVI, da Portaria AGU nº 529, de 2016.

6. Apesar de existirem tanto vetos jurídicos quanto políticos, nos termos do §1º do art. 66 da Constituição Federal, cabe somente aos membros da AGU se manifestarem quanto à constitucionalidade, à legalidade, à compatibilidade com o ordenamento jurídico e à técnica legislativa das propostas de ato normativo, ou seja, manifestações quanto à juridicidade dos textos legais. Logo, não há o que se falar em liberação parcial de parecer no qual seu subscritor tenha optado, fundamentadamente, por sua restrição, uma vez que tais manifestações não possuem conteúdo político.

7. A restrição de acesso de que trata o inciso XVI do art. 19 da Portaria 529, de 2016, se refere somente às manifestações jurídicas elaboradas pelos órgãos da AGU, inclusive a SAJ, com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República (lei em sentido estrito). Os demais pareceres jurídicos em face de atos normativos de competência do Poder Executivo federal não possuem qualquer restrição de acesso, devendo-se respeitar, para tanto, a ultimateção do ciclo de aprovações e a publicação do respectivo ato normativo no Diário Oficial da União. A esses atos se aplica a sistemática do art. 7º, §3º, da LAI.

8. A faculdade de remoção da restrição de acesso conferida pelo §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016, deve ser motivada, de forma clara e congruente, de modo a possibilitar o controle das razões pelas quais as informações, documentos e dados estão ou não sendo restringidos.

9. O vínculo administrativo entre o advogado público e a AGU não está adstrito a um procedimento administrativo ou a um processo judicial, mas o persegue durante toda a sua vida funcional. Decorre da posse no cargo público. Ao contrário do que ocorre com os advogados privados, a atuação jurídica dos membros da AGU prescinde até mesmo de procuração, visto que os advogados públicos atuam mediante mandato ex lege, ou seja, a representação decorre diretamente da lei.

10. O objeto do sigilo profissional do advogado não se restringe às informações privadas confiadas ao advogado público. O sigilo é inerente a toda informação cuja divulgação possa prejudicar a privacidade da pessoa natural e os interesses da pessoa jurídica a que está vinculado, seja administrativamente (ministérios ou Presidência da República) ou funcionalmente (AGU).

11. Conquanto se compreenda que a publicação da mensagem presidencial de veto no Diário Oficial da União configure o momento de descaracterização dos documentos preparatórios que foram utilizados para a tomada de decisão (art. 7º, § 3º, da LAI), os pareceres jurídicos que os acompanham não devem ser divulgados, salvo se o advogado público parecerista se manifestar em sentido contrário, nos termos do §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016.

60. Destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Ademais, presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

61. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 03 de fevereiro de 2020.

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00077001753201967 e da chave de acesso 9cf8210c

Notas

1. [a](#), [b](#) *Cunha Filho, Marcio Camargo; Xavier, Vítor César Silva. Lei de acesso a informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 439p.*
2. **Lei Complementar 73, de Art1993.** 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; (...)X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal; (...)XVIII - editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições; (...)
3. **^ undefined**
4. **^ undefined**

Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 370867200 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE. Data e Hora: 12-02-2020 09:58. Número de Série: 40143192651967020453097747274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

DESPACHO n. 00072/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00077.001753/2019-67

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Trata-se consulta encaminhada pela Ouvidoria Geral da União (OGU), a respeito do pedido de reconsideração de sua decisão relativa ao pedido de acesso à informação Secretaria-Geral da Presidência da República contra provimento do recurso e-SIC nº 00077.001753/2019-67, onde se questiona, em suma, a aplicabilidade do art. 19, XVI, da Portaria 529, de 2016, que trata da restrição de acesso às manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República, em face das disposições da Lei de Acesso à Informação.
2. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, de autoria do Advogado da União JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE.
3. Reconhecendo a aplicabilidade, ao caso em tela, do art. 19, inciso XVI, da Portaria AGU 529, de 2016, que trata da restrição de acesso às manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República, aproveito a oportunidade para tecer algumas palavras.
4. Digo isso porque, em 11.03.2019, defendi a tese intitulada “DESVELANDO UM PODER EXECUTIVO DESENVOLVIMENTISTA E AVESSO À CONSTITUIÇÃO VERDE: Um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016^[1]. Trata-se de um trabalho defendido e aprovado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (Capes 6), para o qual a Advocacia-Geral da União me concedeu a licença de 1 ano para pesquisar tema importante para a academia e para advocacia pública.
5. A proposta deste projeto era contribuir com o debate jurídico, por meio de pesquisa quantitativa e qualitativa, baseada nas mensagens de veto, nas manifestações ministeriais (jurídicas e técnicas) e nos pareceres conclusivos jurídico (SAJ/CC) e de mérito (SAG/CC) sobre os vetos em projetos de lei ambientais.
6. Para tanto, analisei os argumentos de 101 razões de veto, enviadas por 15 mensagens presidenciais ao Congresso Nacional, do processo externo, e 114 manifestações (jurídicas, políticas e híbridas) com 261 pedidos de veto, do processo interno de tomada de decisão do Poder Executivo. Neste percurso, demonstrei a complexidade política e jurídica que envolve a decisão presidencial.
7. O material de pesquisa – pareceres não só jurídicos - foram obtidos por meio dos pedidos de acesso n. 00077.001381.2016-26, 00077.000146/2017-18; 00077.000143/2017-84; 00077.000145/2017-73; 00077.000144/2017-29; 00077.000144/2017-29, realizados com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A partir desse material, a pesquisa identificou uma fotografia da atividade dos advogados públicos, desenvolvida de 2006 a 2016, para em seguida propor, a partir de um modelo de argumentação jurídica, melhora da qualitativa nos seus argumentos. Pretendeu-se com isso melhorar a prática da advocacia pública. Exatamente por isso, a discussão do NUP: 00077.001753/2019-67 detém direta relação com as conclusões de minha pesquisa de doutorado.
8. A tese partiu da ideia de que a teoria da argumentação consegue contribuir para justificar e compreender melhor a tomada de decisão do Poder Executivo. E neste debate democrático, as decisões ganham em legitimidade. No caso da atividade jurídica, a publicidade dos argumentos pode ser relevante para que o jurista se preocupe em dar boas razões e convencer, não só o Presidente da República, mas também a sociedade, de que a sua posição é a que deve ser acolhida.
9. Por meio do acesso público às manifestações jurídicas foi possível identificar como os advogados públicos desempenham essa tarefa argumentativa e propor sugestões de melhoria. Com isso, ganha não só a prática da advocacia pública, mas sobretudo a da Advocacia-Geral da União, ao incrementar a sua capacidade de convencimento.
10. Com tais acréscimos, adicionam-se as razões lançadas no interesse de contribuir com a transparência do processo legislativo, no aprimoramento da advocacia pública e do Direito.

À consideração superior.
Brasília, 12 de fevereiro de 2020.

(Documento assinado eletronicamente)

MARIANA BARBOSA CIRNE

Coordenadora-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

[1] CIRNE, Mariana Barbosa. Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde: um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016. 2018. 412 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00077001753201967 e da chave de acesso 9cf8210c

Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARBOSA CIRNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 378979414 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA BARBOSA CIRNE. Data e Hora: 12-02-2020 10:13. Número de Série: 13191810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00075/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00077.001753/2019-67

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o **PARECER n. 00015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.**

2. COMPLEMENTO a questão com os entendimentos que seguem.

3. O advogado público está sujeito **integralmente, totalmente e constantemente** tanto ao regime jurídico administrativo dos servidores e da Administração, quanto ao regime jurídico dos advogados em geral. Ressalte-se: isso não quer dizer que, para determinados assuntos o advogado público é tratado como servidor e para outros é tratado como advogado. Em todos os aspectos de sua atuação profissional o advogado público é legalmente tratado, ao mesmo tempo, tanto como servidor público quanto como advogado. Essa dupla submissão se espalha para diversos aspectos da vida funcional: garantias, remuneração, regime disciplinar, e, sobretudo deveres.

4. É natural, por outro lado, que essa dupla submissão gere perplexidades quando os vetores principiológicos **constitucionais** de ambos os regimes aparentemente apontem em sentidos distintos, como é o caso da dicotomia em discussão, entre sigilo (dever para o advogado e direito de seu cliente) e publicidade (dever do servidor público e direito do cidadão).

5. O ordenamento jurídico não comporta contradições, todavia, de forma que a Portaria AGU 529/2016 interpretou de forma magistral a melhor solução para a questão ao situar o sigilo do advogado público no campo da exceção ao acesso público à informação (tal como admitido na própria LAI), mas por outro lado, ao restringir esse campo de sigilo apenas a determinados atos (art. 19), e, ainda assim, de forma não vinculante (caput: "*Poderão ter acesso restrito...*", § 2º: "*Faculta-se a remoção da restrição de acesso...*"). Nesse sentido, o parecer aprovado registra:

2. Embora a publicidade seja a regra, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 2011), em seu art. 22, e o seu Regulamento (Decreto n. 7.724, de 2012), em seu art. 6º, I, dispõem que o acesso à informação não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, tais como o sigilo fiscal, o bancário, o de operações e serviços no mercado de capitais, o comercial, o profissional, o industrial e o de segredo de justiça. O sigilo dos advogados públicos encontra respaldo jurídico tanto no Estatuto da OAB - Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 - quanto em normativo próprio exarado pela AGU, por meio da Portaria n. 529, de 23 de agosto de 2016, constituindo-se, dessa forma, em hipótese legal específica, o que afasta as disposições da LAI, quanto ao tema.

6. Repise-se: não são todos os atos e escritos produzidos por advogado público ou por repartição da Advocacia-Geral da União que estão sujeitos a sigilo profissional. Se por um lado o rol do art. 19 pode ser ampliado, dado seu caráter exemplificativo, por outro ângulo mesmo os atos que nele estão descritos podem ter o sigilo profissional que se lhes recai abrandado. O testemunho acadêmico contido no DESPACHO n. 00072/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU evidencia que empiricamente, mesmo após a vigência da Portaria AGU 529/2016, diversos pareceres consultivos acerca de matéria sujeita a sanção presidencial foram disponibilizados via acesso à informação, o que demonstra que este dever de sigilo profissional do advogado público é exercido, na prática, com razoabilidade.

7. Não há dúvidas, portanto, que o interesse público e o exercício regular da atividade de advocacia recomendam que certos assuntos, matérias e escritos produzidos por advogado público sejam sigilosos. A Constituição ao atribuir à advocacia pública, no art. 131, as atividades de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico conglobou todas estas atividades sob o regime jurídico da advocacia, também constitucionalmente protegido. O interesse público na necessidade de sigilo, portanto, não se reduz a questões em litígio. **A Constituição atribuiu advogados públicos ao gestor e aos órgãos clientes**, de forma que o interesse público pode recomendar que certas questões consultivas e de assessoramento, quicá nunca judicializadas, também sejam tratadas de forma reservada entre o advogado público e seus clientes.

8. **Sem a preservação de um campo de reserva e de sigilo mínimo na relação entre o advogado público e seu gestor /órgão clientes, não há advocacia possível. Sem advocacia pública, não se cumpre o interesse público almejado e determinado pela Constituição.**

9. Acrescente-se que a atividade de advocacia não é um fim em si mesma - a advocacia como

instrumento para a ampla defesa e como atividade essencial à justiça trata essencialmente da relação de confiança entre um advogado e seu cliente, que no contexto da advocacia pública é o próprio ente estatal e seus agentes. Nesse sentido, a proteção do sigilo profissional recai não apenas sobre a pessoa do advogado (que não pode ser forçado a testemunhar em juízo sobre fato de que teve conhecimento profissionalmente, EOAB art. 7º, XIX, e que tem direito de comunicação reservada mesmo com cliente preso, inciso III), **mas sobre todos os materiais, documentos, insumos e produtos de seu trabalho que sejam relativos à atividade de advocacia, ainda que estes materiais se encontrem na posse do cliente**, ou por ele tenham sido produzidos.

10. Nesse sentido, o conteúdo semântico do inciso II do art. 7º do EOAB, no que diz respeito ao repositório formal da informação sigilosa, tem natureza semântica de rol exemplificativo: "*escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia*". No contexto da advocacia pública isso significa, por exemplo, que recebem a mesma proteção tanto um parecer enviado por carta selada via correios, quanto um e-mail interno ou um áudio de WhatsApp entre dois advogados públicos que contenha discussões sobre teses estratégicas, e, também um parecer de sanção e veto que tenha sido produzido no sistema Sapiens da AGU e enviado para o sistema SEI do órgão assessorado. Notadamente na era digital, o local e instrumentos de trabalho do advogado são virtuais, e as formas de cliente e advogado se corresponderem e comunicarem mais diversa, mas nem por isso são menos invioláveis.

11. Feitos os complementos precedentes, reitero as conclusões do **PARECER n. 00015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, com acréscimos em negrito**:

1. Embora a publicidade seja a regra, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 2011), em seu art. 22, e o seu Regulamento (Decreto n. 7.724, de 2012), em seu art. 6º, I, dispõem que o acesso à informação não se aplica às hipóteses de sigilo previstas na legislação, tais como o sigilo fiscal, o bancário, o de operações e serviços no mercado de capitais, o comercial, o profissional, o industrial e o de segredo de justiça.

2. O sigilo profissional justifica-se porque em determinadas profissões se faz necessário que haja um compartilhamento de informações sensíveis entre o detentor da informação e o profissional que irá prestar o respectivo serviço. Traduz-se numa relação de confiança sem a qual restaria prejudicado não só o interesse do detentor da informação como o próprio desempenho das funções do interlocutor confidente. O sigilo dos advogados públicos encontra respaldo jurídico tanto no Estatuto da OAB - Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 - quanto em normativo próprio exarado pela AGU, por meio da Portaria n. 529, de 23 de agosto de 2016, constituindo-se, dessa forma, em hipótese legal específica, o que afasta as disposições da LAI, quanto ao tema.

3. Os advogados públicos, por se encontrarem sujeitos à inscrição nos quadros da OAB (Art. 3º, §1º, do Estatuto da OAB), bem como por integrarem carreira de Estado regida por Lei Complementar, titularizam os direitos, os deveres e as prerrogativas inerentes tanto aos advogados privados, como aos advogados, dentre os quais se encontra o sigilo profissional das suas manifestações públicas.

4. O Advogado-Geral da União, por meio da edição da Portaria AGU n. 529, de 2016, considerando que a regra constitucional no tratamento da informação privilegia a publicidade, excepcionando o sigilo, buscou fazer o cotejo entre a inviolabilidade profissional dos membros da advocacia pública e o interesse público no acesso à informação, enumerando, por meio do art. 19, excepcionalmente, hipóteses nas quais se restringiria o acesso à informação.

5. Os pareceres jurídicos elaborados com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República pelas Consultorias Jurídicas junto aos demais Ministérios, bem como os documentos jurídicos produzidos pela Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Secretaria-Geral da Presidência da República, por estar subordinada funcionalmente à AGU, especialmente o parecer final mencionado no art. 25, inciso IV do Decreto nº 9.191/2017, estão submetidos à restrição de acesso prevista no art. 19, inciso XVI, da Portaria AGU nº 529, de 2016.

6. Apesar de existirem tanto vetos jurídicos quanto políticos, nos termos do §1º do art. 66 da Constituição Federal, cabe somente aos membros da AGU se manifestarem quanto à constitucionalidade, à legalidade, à compatibilidade com o ordenamento jurídico e à técnica legislativa das propostas de ato normativo, ou seja, manifestações quanto à juridicidade dos textos legais. Logo, não há o que se falar em liberação parcial de parecer no qual seu subscritor tenha optado, fundamentadamente, por sua restrição, uma vez que tais manifestações não possuem conteúdo político.

7. A restrição de acesso de que trata o inciso XVI do art. 19 da Portaria 529, de 2016, se refere somente às manifestações jurídicas elaboradas pelos órgãos da AGU, inclusive a SAJ, com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República (lei em sentido estrito). Os demais pareceres jurídicos para **atos normativos de outras entidades** do Poder Executivo federal **não atendidas pela AGU, produzidos,**

por exemplo, por advogados de estatais, não estão sujeitos à Portaria AGU 529/2016. Porém, como são também atos de advogados podem, a princípio ser merecedores de sigilo profissional, cabendo uma análise caso a caso do regime aplicável, análise esta que pode se valer inclusive de analogias com a Portaria AGU 529/2016, norma que, por exemplo, não prevê sigilo específico para espécies normativas infralegais.

8. A faculdade de remoção da restrição de acesso conferida pelo §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016, deve ser motivada, de forma clara e congruente, de modo a possibilitar o controle das razões pelas quais as informações, documentos e dados estão ou não sendo restringidos.

9. O vínculo administrativo entre o advogado público e a AGU não está adstrito a um procedimento administrativo ou a um processo judicial, mas o persegue durante toda a sua vida funcional. Decorre da posse no cargo público. Ao contrário do que ocorre com os advogados privados, a atuação jurídica dos membros da AGU prescinde até mesmo de procuração, visto que os advogados públicos atuam mediante mandato ex lege, ou seja, a representação decorre diretamente da lei.

10. O objeto do sigilo profissional do advogado não se restringe às informações privadas confiadas ao advogado público. O sigilo é inerente a toda informação cuja divulgação possa prejudicar a privacidade da pessoa natural e os interesses da pessoa jurídica a que está vinculado, seja administrativamente (ministérios ou Presidência da República) ou funcionalmente (AGU).

11. Conquanto se compreenda que a publicação da mensagem presidencial de veto no Diário Oficial da União configure o momento de descaracterização dos documentos preparatórios que foram utilizados para a tomada de decisão (art. 7º, § 3º, da LAI), os pareceres jurídicos que os acompanham não devem ser divulgados, salvo se o advogado público parecerista se manifestar em sentido contrário, nos termos do §2º do art. 19 da Portaria AGU n. 529, de 2016.

12. A proteção do sigilo profissional recai não apenas diretamente sobre a pessoa do advogado (que não pode ser forçado a testemunhar em juízo sobre fato de que teve conhecimento profissionalmente, EOAB art. 7º, XIX, e que tem direito de comunicação reservada mesmo com o cliente preso, inciso III), mas sobre todos os materiais, documentos, comunicações, insumos e produtos de seu trabalho que sejam relativos à atividade de advocacia, ainda que estes materiais se encontrem na posse do cliente, ou por ele tenham sido produzidos, e independentemente do repositório formal em que estejam contidos (papéis, bases de dados, arquivos, e-mails, planilhas, áudios, sistemas de informação, etc.).

12. Ao Protocolo, para:

12.1 trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da CGU, à Secretaria-Executiva, e à Ouvidoria-Geral da União;

12.2 Inclusão desta opinião na base de conhecimento deste Ministério.

Brasília, 12 de fevereiro de 2020.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00077001753201967 e da chave de acesso 9cf8210c

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 379340316 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 13-02-2020 11:24. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
