

Prezado cidadão,

Em atenção ao pedido de acesso à informação contido no NUP L 00137.000008/2024-14, esclarecemos inicialmente que a demanda foi parcialmente atendida assim, disponibilizamos em anexo, parte dos documentos solicitados relacionados a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

Em relação a outra parte dos documentos solicitados relacionados a análise da constitucionalidade e juridicidade (sanção e veto) do **Projeto de Lei nº 3.626, de 2023, que, com veto parcial, se converteu na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, não poderão ser disponibilizados** pois, **in concreto**, constituem manifestações que indicam eventuais inconstitucionalidades no Projeto de Lei em epígrafe, assim, **estão protegidos pelo art. 22, da Lei nº 12.527, de 2011, combinado com o inciso II do art. 7º da Lei nº 8.906, de 1994.**

Inclusive neste ponto, explicitamos que o Advogado-Geral da União, no exercício da função consultiva, presta assessoramento ao Senhor Presidente da República para subsidiar a decisão relativa a sanção ou veto de projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, conforme o art. 131 da Constituição Federal combinado com o art. 14, inciso I, da Lei nº 14.600, de 2023:

Constituição Federal

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.

Lei nº 14.600, de 2023

Art. 14. Ao Advogado-Geral da União incumbe:

I - assessorar o Presidente da República nos assuntos de natureza jurídica, por meio da elaboração de pareceres e de estudos ou da proposição de normas, medidas e diretrizes;

Por outro lado, também compete ao Advogado-Geral da União a defesa da constitucionalidade das normas, conforme dispõe o §3º do art. 103 da Constituição Federal:

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. (destacamos)

Esta atuação é, conforme a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal, obrigatória em processos de ação direta de inconstitucionalidade e só pode deixar de ser exercida em uma única hipótese, quando já há decisão do STF sobre a inconstitucionalidade da norma (ADIs nºs 1.616 e 3.916).

Assim, **considerando a possibilidade de eventual conflito entre ambas as funções e que este conflito pode prejudicar a eficácia do exercício de curadoria da constitucionalidade das normas, entende-se que tais manifestações estão acobertadas pelo sigilo profissional do advogado previsto no art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. A atuação da AGU, enquanto órgão de defesa judicial, deve ser resguardada em face da possibilidade de eventual impugnação judicial acerca da constitucionalidade da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, de que trata os documentos solicitados. Com efeito, a eficácia da defesa do ato ficaria**

prejudicada diante da divulgação dos argumentos utilizados quando da recomendação de veto de dispositivos por inconstitucionalidade, comprometendo o alcance do princípio da ampla defesa, da igualdade e da paridade de armas.

O advogado tem o dever de guardar sigilo dos fatos de que tem conhecimento em razão do exercício da profissão, conforme determinam o Estatuto da Advocacia e o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil:

Estatuto da Advocacia

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;

Código de ética e Disciplina

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

Destaca-se ainda, que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União vem proferindo **Decisões** neste sentido desde **2016**, ao apreciar os recursos **NUP nº 00700.000438/2016-76, 00700.000595/2016-81, 00700.000594/2017-18 e 00700.000026/2018-06.**

Vale transcrever trecho da Decisão CGU proferida no NUP 00700.000438/2016-76 e do Parecer proferido no recurso interposto no NUP 00700.000594/2017-18:

“NUP 00700.000438/2016-76:

DECISÃO

[...] 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.”

NUP 00700.000594/2017-18:

[...] 13. No caso em tela, os esclarecimentos abaixo, apresentados à CGU pelo recorrido, foram suficientes para salientar a diferença com os 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. (Destacou-se)

Registre-se ainda, que a relação entre advogado e cliente é fundada na confiança, na abertura completa de informações, no repasse de dados, informações e na descrição de condutas e contextos pelo cliente ao advogado. Para isso, é necessária a segurança de que tais informações sejam preservadas e guardadas, permitindo que a função essencial à Justiça desempenhe seu papel de forma legítima e substantiva, de maneira a defender os interesses do Estado da melhor maneira possível no caso da advocacia pública.

Segundo o Estatuto da OAB, o sigilo abrange não só os atos do advogado, mas também a correspondência entre o advogado e o cliente. Correspondência aí pode ser interpretada como qualquer comunicação – ofícios (inclusive quando reportem-se a manifestações jurídicas de sanção e veto), memorandos, notas, documentos e e-mails institucionais. Nesse sentido, entende-se que as manifestações técnicas e elementos de fato produzidos pelas áreas técnicas, para subsidiar a manifestação jurídica, podem ser alcançados pelo sigilo advogado cliente.

Como sabido, o devido processo legal e a aplicação da justiça dependem da atuação do advogado. No caso, tem que se ter em mente que a Advocacia-Geral da União exerce um duplo e importantíssimo papel como esclarecido acima. O primeiro deles, de natureza consultiva, tem a finalidade de subsidiar o Presidente da República nos processos de sanção e veto de projetos de lei. Seu papel, neste procedimento, é trazer em seus pareceres todos os aspectos jurídicos que envolvem o caso, inclusive indicando, se for o caso, trechos passíveis de serem declarados inconstitucionais.

Uma vez sancionado o projeto, passa a Advocacia-Geral da União a exercer o seu segundo papel, que é justamente de resguardar a integridade do ordenamento jurídico, defendendo a constitucionalidade dos atos normativos editados. Trata-se de um dever que decorre da própria Constituição Federal, mais especificamente do seu art. 103, §3º, cabendo destacar que esse exercício da curadoria da constitucionalidade das normas é, conforme a

jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), obrigatória em processos de ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, para não se comprometer o processo objetivo de controle de constitucionalidade no âmbito do STF e para que a curadoria da constitucionalidade das normas seja plenamente exercida pela AGU, é necessária a garantia do sigilo das suas próprias manifestações quando ainda da análise de sanção e veto e das manifestações técnicas que subsidiaram as manifestações jurídicas, do contrário, corre-se o risco de que se utilizem, como já ocorreu, das manifestações prestadas pela AGU, bem como de manifestações técnicas que subsidiaram os pareceres jurídicos, para contraditar ela própria na ação de controle concentrado.

Não fosse assim, a atividade que passaria a ser prejudicada seria justamente a consultiva no procedimento de sanção e veto. Isso porque, à medida que as manifestações passassem a ser utilizadas para contradizer a própria AGU, os pareceres passariam a ser cada vez menos profundos e mais polidos nas suas análises a fim de evitar o constrangimento de se ter manifestações consideradas prejudiciais entre si, comprometendo o processo de controle de legalidade e de constitucionalidade como um todo.

Ademais, a não observância do sigilo/inviolabilidade previsto no art. 7º, II, da Lei 8.906, de 1994, viola ainda mais diretamente a ampla defesa, na medida em que se quebra a paridade de armas. Enquanto eventual legitimado para propor uma ADI disporá de toda sorte de argumentos para questionar uma Lei, inclusive as próprias manifestações técnicas e jurídicas produzidas pela advocacia pública, a AGU terá a sua amplitude de defesa ilegitimamente restringida.

Nesse sentido, é de se concluir que as notas e manifestações técnicas que subsidiam os pareceres jurídicos de sanção e veto estão abrangidos no conceito de instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, pois relativas ao exercício da advocacia pública. Quanto a questão em análise, destaco inclusive decisão proferida pela Controladoria-Geral da União, no pedido de informação NUP 00077.002273/2020-57:

“25. Todavia, há que se ter cautela em orientar que o próprio órgão demandado disponibilize diretamente os documentos técnicos que não foram produzidos por ele próprio, nesse tipo de situação. Isto porque demandaria que a SG/PR fizesse a análise de cada documento técnico que compõe os autos, para verificar se existem outras hipóteses de sigilo constantes desses documentos, tal como sigilo industrial, por exemplo, sem ter expertise para tanto. Ademais, há que se destacar que as informações íntegras e primárias, conforme disposto no art. 4º, incisos VIII e IX da Lei nº 12.527/2011 (LAI), estão em órgãos públicos, submetidos à Lei, que podem analisar diligentemente um pedido de informação e avaliar, com conhecimento técnico sobre a matéria, a possibilidade de divulgação. No caso em questão, os documentos estão especificamente: na ANVISA, no Ministério da Saúde, no Ministério da Justiça; no Ministério da Mulher, da Família e na Casa Civil.

26. E, portanto, os documentos técnicos de letras “h”, “i”, “j”, “n”, “q”, “r”, “s” podem ser requeridos pelo cidadão, nos respectivos órgãos de origem, que poderão analisar o direito de acesso a esses expedientes, fora do contexto em que estão inseridos no atual órgão demandado. A análise será realizada, nos órgãos de origem, a partir de outros parâmetros, com possibilidade de interpor todos os recursos previstos em lei.

27. Em relação ao segundo grupo de documentos, que trata das manifestações jurídicas, a análise desta Coordenação está adstrita aos termos

do disposto no Parecer nº 0015/2020/CONJURCGU/CGU/AGU. Observa-se que os argumentos da SG/PR para não franquear o acesso às manifestações jurídicas estão em harmonia com o citado Parecer e que, mesmo após consultada sobre a possibilidade de disponibilizar os documentos, reiterou o seu posicionamento de manter a restrição de acesso aos pareceres jurídicos constantes do processo instruído para tratar da sanção ou veto parcial ao PL nº 848/2020, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527 /2011 c/ c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994.

28. Face o exposto, opina-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo desprovidimento porque, nos termos do **art. 4º, incisos VIII e IX da Lei nº 12.527/2011**, a informação íntegra e primária relativa aos documentos técnicos requeridos não está no órgão demandado e porque as manifestações jurídicas, constantes do processo instruído para tratar da sanção/veto do PL nº 848/2020, têm restrição de acesso com fundamento no **art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/ c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994**.

Conclusão

29. Após análise dos autos, conclui-se pelo **desprovidimento** do recurso, porque os documentos técnicos íntegros e primários foram produzidos originalmente por outros órgãos do Poder Executivo Federal e porque as manifestações jurídicas estão submetidas ao sigilo legal específico, com fundamento no **art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994**, conforme orientação do Parecer nº 0015/2020/CONJUR-GU/CGU/AGU.”

Ressalto inclusive que, na conjuntura onde os documentos estão introduzidos, manifestações técnicas podem subsidiar ordinariamente manifestações jurídicas, estabelecendo entre ambos documentos, uma condição complexa e intrínseca. Inclusive, por inúmeras vezes ocorrem a transcrição de trechos de documentos técnicos em pareceres jurídicos, bem como o contrário também se evidencia.

Por sua vez, repiso que **decisões reiteradas** proferidas pela **Controladoria-Geral da União** informam **ser aplicável o sigilo profissional, especialmente às manifestações jurídicas produzidas pela Advocacia-Geral da União, (Consultorias Jurídicas dos Órgãos integram a AGU), com a finalidade de apreciação de projeto de lei submetido à sanção ou veto do Presidente da República**, ademais colaciono abaixo a conclusão das **decisões finais** proferidas pela CGU nos pedidos NUP 00077.002022/2019-39, NUP 00077.002727/2019-56 e NUP 00137.005559/2021-13:

“NUP 00077.002022/2019-39 - Conclusão 21. De todo o exposto, opina-se pelo deferimento do pedido de reconsideração, e conseqüentemente, pela revisão de ofício da decisão exarada pelo nº 1.309, de 16/10/2019, pelo desprovidimento, uma vez que incidem às manifestações jurídicas constantes no processo que resultou no veto presidencial parcial encaminhado ao Congresso Nacional via Mensagem Nº 288, de 2019, referente à lei nº 13.853, de 2019, a restrição de acesso fundamentada no art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994.

NUP 00077.002727/2019-56 - Conclusão 20. De todo o exposto, opina-se pela revisão de ofício da decisão exarada pelo Parecer nº 1.653, de 20/12/2019, pelo desprovidimento, uma vez que incidem aos pareceres jurídicos constantes no processo de vetos do Presidente da República à Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, a restrição de acesso fundamentada no art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994.

NUP 00137.005559/2021-13 - 26. Em relação ao segundo grupo de documentos, que trata das manifestações jurídicas, a análise desta Coordenação está adstrita aos termos do disposto no Parecer nº 0015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Observa-se que os argumentos da SGPR para não franquear o acesso às manifestações jurídicas estão em harmonia com o citado Parecer e que, mesmo após consultada sobre a possibilidade de disponibilizar os documentos, reiterou o seu posicionamento de manter a restrição de acesso aos pareceres jurídicos constantes do processo instruído para tratar da sanção ou veto da lei em tela, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527 /2011 c/c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994.

27. Além disso, assiste razão ao órgão recorrido de que a negativa de acesso, na situação posta a lume, está em linha com os precedentes da CGU de números 00700.000026/2018-06 3, 00700.000438/2016-76 4 e 00077.002273/2020- 57 5 bem como com o posicionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações emitido no recurso de nº 00075.001295/2019-86 6, no qual foi exarada a seguinte decisão:

O sigilo dos advogados públicos encontra respaldo jurídico tanto no Estatuto da OAB – Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994, constituindo-se, dessa forma, em hipótese legal específica, o que afasta as disposições da LAI, quanto ao tema. Por essa razão é fundamental compreender que a aplicação do sigilo profissional, com base no art. 7º inciso II da Lei nº 8.906/1994, deve ser verificado caso a caso, sendo aplicável única e especificamente para as situações de sanção e veto presidencial a projeto de lei, a fim de não permitir um entendimento amplo e automático. Face o exposto, acatam-se os argumentos do recorrido, de que as informações constantes dos pareceres pleiteados estão resguardadas pelo sigilo profissional, opinando-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo indeferimento, com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994. [...]

Conclusão 29. Face o exposto, opina-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, **pelo desprovimento** porque, nos termos do art. 4º, incisos VIII e IX da Lei nº 12.527/2011, **a informação íntegra e primária relativa aos documentos técnicos requeridos não está no órgão demandado e porque as manifestações jurídicas, constantes do processo instruído para tratar do projeto de lei em questão têm restrição de acesso com fundamento no art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906/1994.**” (Original sem destaque)”

No mais, convém ressaltar que a Lei nº 12.527, de 2011, em seu art. 22, não exclui as demais hipóteses legais de sigilo.

Ademais, tal restrição de acesso também se encontra prevista no **art. 19, inciso XVI, da Portaria AGU nº 529, de 23 de agosto de 2016**, que regulamenta no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, o procedimento de acesso à informação e estabelece diretrizes relativas ao sigilo profissional decorrente do exercício da advocacia pública e à gestão da informação de natureza restrita e classificada, para atender o disposto na Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, e no Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012:

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:

(...)

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

Neste ponto, ressalta-se a conclusão do Parecer nº 0015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU:

“III – CONCLUSÃO

[...]

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. [...]”

Por fim, é importante frisar que a **Lei de Acesso à Informação, estabelece ser dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção**, conforme pode ser verificado no teor do *caput* do Art. 25.

As informações acima foram disponibilizadas pela Secretaria Adjunta de Atos Internacionais e Informações Processuais da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

Salientamos que, de acordo com o art. 15 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e com o art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, há possibilidade de recurso no prazo de 10 (dez) dias, que será dirigido ao Secretário Adjunto de Atos Internacionais e Informações Processuais da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.