

**Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU****PARECER**

<b>Número do processo:</b>	<b>00077.003430/2019-16</b>
<b>Órgão:</b>	<b>Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM-PR</b>
<b>Assunto:</b>	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
<b>Data do Recurso à CGU:</b>	23/12/2019
<b>Restrição de acesso no recurso à CGU (e-SIC):</b>	Não
<b>Requerente</b>	Não identificado
<b>Opinião técnica:</b>	Opina-se pelo <b>desprovemento</b> do recurso, nos termos do art. 20 do Decreto nº 7.724/2012, haja vista que o objeto do pedido versa sobre documentos preparatórios cuja disponibilização poderia prejudicar o ato decisório por eles subsidiado.

**RELATÓRIO**

<b>Resumo das manifestações do cidadão:</b>	<p>Inicial: Considerando-se que a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República monitora ativamente as redes sociais, elaborando relatórios sobre repercussões de ações do governo e declarações de governantes, e que esse trabalho é desempenhado por servidores públicos e por agência contratada para fazer o acompanhamento, solicita acesso a todos os relatórios de monitoramento de redes sociais produzidos pela Secom desde o dia 1º de janeiro de 2019 até a data atual (23 de novembro de 2019). Como fundamento de seu recurso, cita o art. 7º, incisos III e VII da LAI, bem como o fato da ação de monitoramento das redes sociais ser feita por agência paga com recursos públicos ou mesmo por servidores públicos, o que, a seu ver, gera a obrigação de divulgação, em cumprimento ao princípio constitucional da transparência da gestão.</p> <p>1ª instância: Alega que a justificativa apresentada é genérica e não responde quando os documentos serão tornados públicos. Assim, argumenta que a negativa baseada em documentos preparatórios só é válida quando tais atos são descritos. Ademais, alega que a negativa fundamentada em "ações de publicidade" também é genérica, servindo para impedir o acesso aos documentos. Afirma que a Secom não informou a qual ato ou decreto as "ações de publicidades" se referem, tornando o acesso restrito sem justificativa clara e sem informar se tais documentos serão tornados públicos. Destaca que ações do governo sempre gerarão dúvidas e que cabe ao governo saná-las perante à opinião pública. Assevera que impedir a divulgação de tais documentos sob a justificativa dada pela Secom poderia significar a restrição da transparência a respeito da forma como as pessoas veem políticas públicas e quais dúvidas a população tem sobre elas. Com isso, pede a reconsideração do pedido e solicita a imediata divulgação parcial dos documentos solicitados. Afirma que cabe ao órgão providenciar material de apoio para que o cidadão consiga ler e entender exatamente o contexto em que o documento foi produzido, bem como seu objetivo. Argumenta</p>
---	--

	<p>que, em caso de documento sigiloso, o órgão é obrigado a informar por quem o documento foi colocado sob sigilo e a justificativa para tal. Por fim, afirma que o contrato em questão foi firmado por um órgão público, o que o torna objeto de publicidade, visto que a transparência é a regra e o sigilo é a exceção, conforme explicitado diversas vezes pelo atual presidente da República.</p> <p>2ª instância: Alega que a justificativa dada não se sustenta, pois o processo 09200.000270/2016-12 citado não é semelhante ao tratado no presente processo, pois aquele processo se refere a pedido de acesso a clipping feito pela assessoria do Ministério das Relações Exteriores entre janeiro de 2011 e março de 2016. Esclarece que sua solicitação versa sobre um relatório produzido por agência contratada e paga com dinheiro público. Em caso de jurisprudência, recomenda olhar o processo 25820003869201578, feito ao Ministério da Saúde em 2015 e atendido integralmente com a divulgação de relatório de monitoramento de redes sociais. Cita, ainda o NUP 25820006059201905, também do Ministério da Saúde, em que dados completos foram disponibilizados na íntegra, conforme solicitado em pedido semelhante ao do caso em questão. Ressalta a seguinte nota da Creative Commons Brasil sobre resposta negativa da SECOM-PR a pedido semelhante, sobre a justificativa apresentada para a negativa ser direitos autorais (<a href="https://bit.ly/2Pvw26L">https://bit.ly/2Pvw26L</a>): "A Constituição também prevê que a atuação dos órgãos públicos deve se pautar pelo princípio da publicidade (art. 37). Essas garantias e princípios constitucionais devem subsidiar a interpretação do art. 22 da LAI, que, por sua vez, diz respeito ao segredo de justiça e ao segredo industrial na atividade econômica, e não a uma pretensa proteção autoral como forma de restringir o acesso à informação. Não nos parece correto o entendimento de que palavras-chave e relatórios de monitoramento produzidos como materiais técnicos, para subsidiar a atividade oficial do governo, estão protegidos por direitos autorais. Ainda que sua natureza, que não conhecemos em razão da recusa ao fornecimento da informação, seja de obra intelectual, os princípios constitucionais de acesso à informação por parte do cidadão e o dever de publicidade por parte do Estado devem prevalecer." Por fim, ressalta que as previsões de sigilo da LAI afirmam que o órgão deve informar por quem, quando e sob qual justificativa os documentos solicitados foram postos sob sigilo, se possível, encaminhando o documento de classificação dos dados pedidos.</p>
<p><b>Respostas do órgão:</b></p>	<p>Inicial: Em resposta, o órgão informa que os relatórios de monitoramento desenvolvidos neste ano trazem informações a respeito de ações do Governo Federal ainda em curso e que podem afetar a tomada de decisão por parte da Secom. Esclarece que, além da produção de conteúdo, os relatórios embasam a tomada de decisão sobre campanhas publicitárias, sendo que, em ambos os casos, as informações presentes nos relatórios podem subsidiar ações meses depois do recebimento pela Secom, podendo, em alguns casos, superar o ano base ao qual o relatório foi produzido. Além disso, argumenta que informações recorrentes, presentes em mais de um relatório ao longo do ano, podem indicar dúvidas da população acerca de uma política pública e exigir da área de comunicação do Governo alguma ação, a qual ficaria prejudicada com a divulgação do documento, uma vez que necessitam de distanciamento temporal para tal avaliação. Nesse sentido, levando em conta que a maior parte dos assuntos detectados pelos monitoramentos ainda são objeto de ações do Governo e, por conseguinte, podem vir a ser foco de atos de comunicação, informa que a disponibilização dos relatórios no momento seria parcial, sendo quase sua totalidade não passível de divulgação, o que poderia frustrar as expectativas do</p>

	<p>cidadão, não atendendo ao objeto do seu pedido. Ressalta que os relatórios de monitoramento são produzidos especificamente para uso interno da Secom, obedecendo parâmetros específicos para dado momento ou demanda, e que a apresentação desses relatórios ao cidadão em contexto diferente do qual foi produzido pode gerar interpretações distantes do objetivo para o qual foram elaborados, o que pode gerar, em último caso, insegurança jurídica em torno do ato. Por fim, informa que a empresa contratada para realizar o serviço é a Isobar e cita a cláusula 2ª, item 6 do contrato com os prestadores de serviço responsáveis pela elaboração do monitoramento, que expressa a obrigação de irrestrito e total sigilo das informações por parte da empresa, tornando a disponibilização via e-SIC um elemento de ruptura do contrato.</p>
	<p>1ª instância: Indefere o recurso e esclarece que a Constituição Federal estabelece que “aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar” (art.5º, XXVII), citando também o inciso XXVII do mesmo artigo, que dispõe sobre o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar. Cita, ainda, a Lei nº 9.610/98, que regulamentou o tema, conceituando aspectos relevantes com relação à abrangência do direito autoral. A esse respeito, assevera que os direitos autorais compreendem o direito de não ter sua obra publicada ou reproduzida sem a devida autorização do autor, que é a pessoa física criadora da obra científica. Assim, argumenta que a distribuição do material solicitado não é intrínseca ao contrato firmado pelo autor com a Administração Pública, havendo inclusive previsão de sigilo do conteúdo produzido na cláusula 2ª, itens 6 e 8, do contrato com os prestadores de serviço responsáveis pela elaboração do monitoramento. Ressalta que a jurisprudência pátria tem dado definições amplas ao conceito de “obra científica” contido na Lei de Direitos Autorais (vide TJSP - Apelação APL 9098507672005826, TJPR - Apelação Cível AC 2787639, TJRS - Apelação Cível AC 70038351052, STJ – Recurso Especial REsp 150.467). Assim, alega que qualquer texto que produza algum tipo de inovação merece ser qualificada como “obra científica”, apta a receber as proteções da Lei de Direitos Autorais, tais como proibição de publicação sem o consentimento do autor. Dessa feita, argumenta que a proteção aos direitos autorais e a proibição de publicação de obra científica sem consentimento do autor funcionam, por analogia, como uma hipótese de sigilo legal específico (art. 22 da LAI), e que se entende que eventual divulgação das informações sujeitaria a Administração Pública a penalidades por infração à legislação referente à propriedade intelectual, com potencial de gerar perda financeira a quem tem direito pela comercialização da obra. Cita precedente da Controladoria-Geral da União (NUP 09200.000270/2016-12), para demonstrar caso semelhante ao tratado no presente processo, e informa que os relatórios de monitoramento são produzidos por agentes contratados pelo poder público, os quais utilizam metodologia e inteligência de negócios próprios, além de pagarem licença para fazer o uso de ferramentas que produzem as informações que subsidiam a sua elaboração.</p>
	<p>2ª instância: Informa que não foram identificados elementos que justifiquem a reforma da manifestação anterior e indefere o recurso.</p>
<p><b>Resumo do Recurso à CGU:</b></p>	<p>Recorre com base nos argumentos já apresentados e acrescenta que a LAI prevê que todos os documentos devem ser compreensíveis a qualquer cidadão, argumentando que, neste cenário, nada custa uma nota informativa sobre termos técnicos utilizados no documento, para evitar confusões. Ademais, alega que a</p>

	divulgação desses documentos é prevista pela LAI e cita precedente da CGU que corrobora sua posição (NUP 25820006059201905). Assevera que especialistas ouvidos pelo jornal 'O Estado de S. Paulo' apontam que o uso dessa justificativa não encontra fundamento legal na própria LAI, que detalha, de forma bem específica, os critérios para sigilo e as circunstâncias para se colocar uma documentação em segredo ( <a href="https://bit.ly/2Zgmd19">https://bit.ly/2Zgmd19</a> ). Além disso, argumenta que o governo federal não pode ceder direitos autorais a uma propriedade criada para si, com dinheiro público e para fins de política pública. Por fim, solicita que os arquivos sejam anexados neste protocolo, em formato PDF, e também encaminhados, se possível, por e-mail, conforme solicitado no pedido inicial.
<b>Instrução do Recurso:</b>	A instrução processual levou em consideração as tratativas entre requerente e requerida, observadas as determinações da LAI e de sua regulamentação, bem como os precedentes existentes nesta Casa acerca do assunto.

### **Análise**

1. O presente recurso trata de pedido que solicita acesso a todos os relatórios de monitoramento de redes sociais produzidos pela Secom desde o dia 1º de janeiro de 2019 até o dia 23 de novembro de 2019.
2. Em resposta, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM-PR informou que os relatórios de monitoramento desenvolvidos neste ano trazem informações a respeito de ações do Governo Federal ainda em curso e que podem afetar a tomada de decisão por parte da Secretaria. Esclareceu que, além da produção de conteúdo, os relatórios embasam a tomada de decisão sobre campanhas publicitárias, sendo que, em ambos os casos, as informações presentes nos relatórios podem subsidiar ações meses depois do recebimento pela Secom. Além disso, argumentou que informações recorrentes, presentes em mais de um relatório ao longo do ano, podem indicar dúvidas da população acerca de uma política pública e exigir da área de comunicação do Governo alguma ação, a qual ficaria prejudicada com a divulgação do documento, uma vez que necessitam de distanciamento temporal para tal avaliação. Nesse sentido, o Órgão negou o acesso, alegando que a maior parte dos assuntos detectados pelos monitoramentos ainda são objeto de ações do Governo e, por conseguinte, podem vir a ser foco de atos de comunicação, razão pela qual a divulgação do material poderia frustrar as expectativas do cidadão, não atendendo ao objeto do pedido.
3. Ademais, o Órgão ressaltou que os relatórios de monitoramento são produzidos especificamente para uso interno da SECOM, obedecendo parâmetros específicos para dado momento ou demanda, e que a apresentação desses relatórios ao cidadão em contexto

diferente do qual foi produzido pode gerar interpretações distantes do objetivo para o qual foram elaborados, redundando em insegurança jurídica em torno do ato. Por fim, informou que a empresa contratada para realizar o serviço é a Isobar e que o item 6 da cláusula 2ª do contrato com os prestadores de serviço responsáveis pela elaboração do monitoramento expressa a obrigação de irrestrito e total sigilo das informações por parte da empresa, tornando a disponibilização via e-SIC um elemento de ruptura do contrato.

4. Em sede recursal, o Órgão esclareceu que a Constituição Federal estabelece a existência de direitos autorais, os quais compreendem o direito de não ter sua obra publicada ou reproduzida sem a devida autorização do autor, que é a pessoa física criadora da obra científica. Assim, argumentou que a distribuição do material solicitado não é intrínseca ao contrato firmado pelo autor com a Administração Pública, havendo previsão contratual de sigilo do conteúdo produzido. Ademais, ressaltou que a jurisprudência pátria tem dado definições amplas ao conceito de “obra científica” contido na Lei de Direitos Autorais e comunicou o entendimento de que a proteção aos direitos autorais e a proibição de publicação de obra científica sem consentimento do autor funcionam, por analogia, como uma hipótese de sigilo legal específico.
5. Pela razão exposta acima, a SECOM-PR afirmou que eventual divulgação das informações sujeitaria a Administração Pública a penalidades por infração à legislação referente à propriedade intelectual, com potencial de gerar perda financeira a quem tem direito pela comercialização da obra. Por fim, citou precedente desta Controladoria-Geral da União - CGU (NUP [09200.000270/2016-12](#)) e informou que os relatórios de monitoramento são produzidos por agentes contratados pelo poder público, os quais utilizam metodologia e inteligência de negócios próprios, além de pagarem licença para fazer o uso de ferramentas que produzem as informações que subsidiam a sua elaboração.
6. Inicialmente, cumpre-se informar que esta Controladoria-Geral da União – CGU possui em seu histórico análise de casos semelhantes, entre os quais se sobressai o NUP [00077.002227/2019-14](#), em que foram demandados 7 itens relacionados à análise de redes sociais para a Presidência da República. Verifica-se, entretanto, que, entre esses 7 itens, o único não atendido foi aquele que pedia acesso aos relatórios de análises das redes sociais para o ano de 2019.

7. Naquela ocasião, e especificamente sobre os relatórios solicitados, a SECOM prestou os seguintes esclarecimentos à CGU:

*“Os relatórios de monitoramento online são dados de consumo interno, que servem para auxiliar a preparação de ações estratégicas de comunicação do Governo*

*Federal, desenvolvidos pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República. O monitoramento de redes sociais tem por finalidade acompanhar a imagem do Governo Federal em veículos online e em redes sociais. Indicam a repercussão, reputação, evolução de sentimento e demais informações estratégicas para a tomada de decisões, conforme descrição do produto no contrato supracitado (02/2015). Os relatórios também visam gerar alertas de temas com repercussões de alto volume e que possam indicar possíveis crises, tendo em vista que a divulgação de tais informações poderá prejudicar ou causar risco à[s] áreas de interesse estratégico nacional. Sendo assim, por se tratarem de documentos preparatórios que embasam tomada de decisão (§ 3º do Art. 7º da Lei nº 12.527/2011) e por trazerem informações estratégicas para o Governo Federal, a SECOM entende que os relatórios de monitoramento de redes sociais não devem ser disponibilizados via LAI”.*

8. Ressalte-se que, na ocasião do citado precedente (NUP 00077.002227/2019-14), o cidadão recorreu da negativa de acesso e seu recurso aguarda decisão final da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI.
9. Dado que não foram observados elementos novos da análise do pedido em tela que suscitem revisão do entendimento já expresso nesta 3ª Instância, também não havendo decisão da CMRI que apresente entendimento divergente, sugere-se que o presente recurso seja igualmente conhecido e, no mérito, desprovido.

### **Conclusão**

10. Por todo o exposto, opina-se pelo **conhecimento** e **desprovido** do recurso, nos termos do art. 20 do Decreto nº 7.724/2012, haja vista que o objeto do pedido versa sobre documentos preparatórios cuja disponibilização poderia prejudicar o ato decisório por eles subsidiado.
11. À consideração superior.

**ANA CLARISSA BERNARDINO MAIA**  
*Auditora Federal de Finanças e Controle*

## **DESPACHO**

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União - Adjunto.

**ISABELLA BRITO**

*Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação - Substituta*

# CGU

Controladoria-Geral da União

Ouvidoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação



## DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **conhecimento e desprovimento** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação NUP **00077.003430/2019-16**, direcionado à **Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM-PR**.

### FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA

*Ouvidor-Geral da União – Adjunto*

#### Entenda a decisão da CGU:

**Não conhecimento** - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

**Perda (parcial) do objeto** - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

**Desprovimento** - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

**Provimento (parcial)** – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

#### Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:

Portal “Acesso à Informação”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>





**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
Controladoria-Geral da União  
**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** PARECER nº 223 de 27/02/2020

**Referência:** PROCESSO nº 00077.003430/2019-16

**Assunto:** Recurso 3ª – Prazo: 27/02/20 (Improrrogável) - Desprovisamento - SECOM/PR

---

**Signatário(s):**

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA  
Ouvidor-Geral da União - Adjunto

Assinado Digitalmente em 27/02/2020

---

**Relação de Despachos:**

De acordo.

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA  
Ouvidor-Geral da União - Adjunto

Assinado Digitalmente em 27/02/2020

---