

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

<b>Número do processo:</b>	<b>23480.010441/2020-11</b>
<b>Órgão:</b>	<b>Universidade Federal de Pernambuco - UFPE</b>
<b>Assunto:</b>	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
<b>Data do Recurso à CGU:</b>	27/05/2020
<b>Restrição de acesso no recurso à CGU (e-SIC):</b>	Não
<b>Requerente</b>	Não identificado
<b>Opinião técnica:</b>	Opina-se pelo conhecimento e no mérito pelo <b>desprovemento</b> do recurso, quanto ao acesso à gravação da reunião realizada em 16/04/2020, tendo em vista que o acesso à informação pode gerar prejuízos aos direitos de intimidade, vida privada, honra e imagem de terceiros pessoas, resguardados pelo artigo 31 da LAI.

**RELATÓRIO**

<b>Resumo das manifestações do cidadão:</b>	<p>Inicial: Solicitou acesso a gravações de três reuniões da Reitoria da UFPE com o DCE-UFPE, onde a pauta tratou do Ressarcimento do RU (Auxílio emergencial COVID-19 /Coronavírus) e demandas do movimento estudantil.</p> <p>1ª instância: Informou que a Universidade se contradisse quando informou que não havia gravações inicialmente e depois admitiu existir uma gravação. E argumentou quanto ao direito de imagem, admitindo-se que caso haja algum impedimento que lhe fosse enviado o áudio das reuniões.</p> <p>2ª instância: Argumentou que nas reuniões foram tratados assuntos de interesse público e por esse motivo recorreu em 2ª instância.</p>
<b>Respostas do órgão:</b>	<p>Inicial: Informou, por meio de documento cadastrado no Sistema e-SIC, que não houve gravações e citou a Súmula CRMI nº 6 – INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO. No entanto, informou haver apenas uma gravação, porém não seria possível disponibilizá-la devido ao direito de imagem de todos os participantes e, por conseguinte embasou a negativa nos termos do art. 5º, inciso X da CF/88.</p> <p>1ª Instância: Indeferiu o pedido, por intermédio de documento acostado no Sistema e-SIC, argumentando, exaustivamente, sobre informações pessoais sensíveis e afirmando que o direito ao acesso à informação não se sobrepõe aos direitos da personalidade, com proteção constitucional e na Lei de Proteção de Dados Pessoais.</p> <p>2ª instância: Informou, via documento registrado no Sistema e-SIC, que tendo em vista que houve indeferimento fundamentado no recurso em 1ª instância e que não houve fatos novos não tomou conhecimento do recurso.</p>
<b>Resumo do Recurso à CGU:</b>	Apresentou recurso à CGU informando que a gravação existente debate assunto de interesse público da comunidade acadêmica da UFPE.
<b>Instrução do Recurso:</b>	A instrução processual levou em consideração as informações constantes no Sistema e-SIC, os esclarecimentos adicionais enviados pela UFPE à CGU e a

análise da legislação sobre a matéria, que foram suficientes para a formação de opinião técnica.
--

## Análise

1. Trata-se de pedido de acesso à informação em que o requerente solicitou acesso a gravações de três reuniões da Reitoria da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE com o DCE-UFPE, ocorridas de forma *online* e gravadas nas datas de 09/04, 16/04 e 07/05, do corrente ano, onde a pauta tratou do Ressarcimento do RU (Auxílio emergencial COVID-19/Coronavírus) e demandas do movimento estudantil.
2. A Universidade Federal de Pernambuco – UFPE informou inicialmente, em resumo, que não houve gravações e citou a Súmula nº 6/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)– INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO. No entanto, afirmou ter ocorrido apenas uma gravação, alegando, porém, que não seria possível disponibilizá-la devido ao direito de imagem de todos os participantes e, dessa forma, embasou a negativa nos termos do art. 5º, inciso X da CF/88.
3. O recorrente, em seu recurso em 1ª instância, afirmou que a UFPE se contradisse ao negar primeiramente a inexistência de gravações e, logo em seguida, afirmar que ocorreu apenas uma gravação. Por oportuno, informou que compreende sobre o direito de imagem de terceiro, em que pese que todos foram informados que haveria gravação, o que automaticamente deixou todos conscientes de que, ao estarem tratando de servidores público em exercício de suas funções, que aquele arquivo seria de interesse público. Ainda ressaltou que se houvesse impedimento com relação ao direito de imagem, que lhe fosse enviado o áudio das reuniões.
4. Em resposta ao recurso em 1ª instância a UFPE informou, por meio de documento registrado no Sistema e-SIC, conforme excerto:

“(…) é fundamental esclarecer as questões legais que impactam e regem tal pedido de disponibilização de dados.

O recurso tem amparo legal nas disposições da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação e no art. 5º da CF/88, nos seguintes termos:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal”.

“Artigo 5º, inciso 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”.

Todavia, nos cabe informar que nenhum direito fundamental é absoluto, de modo que o direito de acesso à informação não pode se sobrepor aos direitos da personalidade dos cidadãos, tipificado no

mesmo art. 5º da CF/88. No presente caso, devem ser preservadas a imagem, privacidade, opiniões e posicionamentos de cada indivíduo presente na única reunião gravada.

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Assim, ainda quando gravadas reuniões ou eventos devem ser preservadas a imagem, opiniões, votos, manifestações, não havendo que se falar que as pessoas sabiam da gravação, já que não há qualquer termo de autorização de divulgação desses dados. Nesse sentido, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais impõe limitações que correspondem à proteção dos indivíduos e correspondem à corolários do Estado de Direito.

No mesmo sentido, a Convenção de Strasbourg (1981), dispõe que as informações pessoais são aquelas relativas a uma pessoa identificada ou identificável. É proveniente de seus atos, dados de consumo e opiniões que o indivíduo manifesta, apresentando uma ligação concreta com o indivíduo.

O Decreto nº 8.771/2016, ao regulamentar a Lei nº 12.965/2014, tratou do conceito de dados pessoais no seu art. 14, inciso I: “dado pessoal – dado relacionado à pessoa natural identificada ou identificável, inclusive números identificativos, dados locacionais ou identificadores eletrônicos, quando estes estiverem relacionados a uma pessoa.” A Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) foi bem mais sintética ao conceituar dados pessoais, no art. 5º, I: “dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”. Os dados pessoais são tutelados como direitos da personalidade, pois são emanações imediatas desta.

Entre os dados pessoais encontram-se os dados sensíveis, informações que, se conhecidas e processadas, prestam-se a uma potencial utilização discriminatória ou lesiva, particularmente mais intensa e que apresenta maiores riscos potenciais que a média. A publicidade de dados sensíveis apresenta elevado potencial lesivo aos titulares. Mas mesmo dados não considerados sensíveis podem levar à discriminação.

Nesse sentido, assiste razão à Proaes em não disponibilizar os dados que envolvem direitos da personalidade de todas as pessoas presentes na única reunião objeto de gravação. O direito ao acesso à informação não se sobrepõe aos direitos da personalidade, com proteção constitucional e também na Lei de Proteção de Dados Pessoais.

(...)”

5. Em seu recurso em 2ª instância, o recorrente destacou que o acesso à informação deve ser preservado para reuniões que foram devidamente gravadas que tiveram como objeto a discussão de assuntos de interesse público. A UFPE, entretanto, por meio de documento registrado no Sistema e-SIC, não conheceu do seu recurso, visto que não foram apresentados fatos novos ao caso em exame.
6. Primeiramente, verifica-se que a UFPE declarou expressamente que não houve gravação de 2 (duas) reuniões da Reitoria da UFPE com o DCE-UFPE, ocorridas nas datas de 09/04 e 07/05, do corrente ano, onde a pauta tratou do Ressarcimento do RU (Auxílio emergencial COVID-19/Coronavírus) e demandas do movimento estudantil. Tratam-se, portanto, de informações inexistentes no âmbito da entidade pública recorrida.
7. Ressalte-se que “a alegação de inexistência de documento/informação por órgão público é revestida de presunção relativa de veracidade, decorrente do princípio da boa fé e da fé pública”, além de ser consequência direta da presunção de legalidade dos atos administrativos (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014, p. 351). É importante que o órgão/entidade comprove concretamente os esforços realizados na busca pela informação, essencial para o tratamento adequado de um pedido de informação. Ademais, o interessado pode fornecer, no curso do

processo administrativo, indícios ou provas de que a informação de fato existe, contrapondo-se à alegação da instituição pública.

8. Além disso, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) publicou a Súmula CMRI nº 6/2015, transcrita abaixo:

“INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO – A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho.”

9. Mencione-se que a declaração de inexistência da informação não deve ser equiparada a circunstância de negativa de acesso à informação, haja vista que essa segunda hipótese concerne a um objeto cujo acesso é recusável, enquanto a primeira se refere a um objeto cujo acesso é claramente impossível, motivo pelo qual se entende que o recurso, para o acesso a gravações de 2 (duas) reuniões da Reitoria da UFPE com o DCE-UFPE, ocorridas nas datas de 09/04 e 07/05, do corrente ano, não deva ser conhecido pela CGU. Tal compreensão é necessária, pois o que se discute não é o fato de a informação haver sido produzida e ter gerado efeitos, e sim a sua existência no momento em que é solicitada, fator conclusivo para que o acesso almejado possa se concretizar.
10. Em seguida, percebe-se que a Universidade admite a existência de gravação da reunião datada do dia 16/04/2020, tendo sido negado o acesso ao requerente com base em eventual proteção ao direito à imagem de todos os participantes. Nesse sentido, foi apresentado que a administração pública não estaria autorizada a fornecer imagens de terceiros sem autorização, nos termos do inciso X, do art. 5º da CF/88, onde define que “*são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (...)*”.
11. No âmbito da instrução do recurso em 3ª instância, foi realizada interlocução com a entidade, com o objetivo de viabilizar a disponibilização da gravação ao solicitante, considerando-se que o recorrente reformulou seu pedido, ressaltando que se houvesse impedimento com relação ao direito de imagem, que lhe fosse enviado o áudio da reunião. Em resposta à solicitação de informação adicional, a UFPE encaminhou à CGU os seguintes esclarecimentos:

Em atenção ao pedido de acesso à informação, prot. e-SIC nº 23480010441202011, chegou à 3ª instância recursal (CGU) para julgamento e essa Pró-reitoria foi instada a apresentar esclarecimentos adicionais, vem a Proaes informar o seguinte: Desde a suspensão do calendário acadêmico da UFPE, em 16/03/2020, a UFPE vem implementando esforços e diálogo com a comunidade acadêmica com vistas a buscar alternativas de apoio aos estudantes

em vulnerabilidade social, bem como buscar saídas institucionais no combate à pandemia e prestação de serviços de pesquisa e extensão à sociedade pernambucana.

Nesse sentido, várias reuniões são realizadas cotidianamente: com estudantes, coordenadores de cursos, Diretores de Centros, Pró-reitores e todos os demais agentes públicos que fazem a UFPE. Em regra, essas reuniões não são gravadas. Por tal razão, o pedido de fornecimento de gravação de todas as reuniões fica prejudicado.

Houve apenas uma gravação da reunião realizada com o DCE em 16/04/2020. Tal reunião foi solicitada pelo DCE, por isso, a gestão da UFPE não apresentou pauta. O assunto abordado foi o repasse das ações da PROAES durante a pandemia.

Na ocasião, a gestão informou os estudantes sobre a implantação da bolsa COVID-19, sobre o projeto de Extensão Compromisso Social, assistência estudantil e sobre o edital Santander.

Ressaltamos que todas essas ações e os critérios para concessão de bolsas estão publicados no site da Proas.

Os participantes da reunião não autorizaram expressamente a divulgação de suas imagens e áudio, de modo que a gestão não está autorizada a fornecer tais dados por se tratar de proteção a direitos fundamentais dos participantes, nos termos do art. 5º, X da CF/88. Ademais, as reuniões que versam sobre assistência estudantil abordam temas sensíveis que envolvem a vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes, de modo que não devem ser expostas com vistas a proteger os envolvidos.

A Constituição Federal previu expressamente, em seu art. 37, o Princípio da Publicidade dentre as diretrizes fundamentais da Administração Pública para consecução de suas atividades. O referido princípio correlaciona-se com o direito de acesso a informações, previsto na Constituição:

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;

O artigo 37, § 3º inciso II da CF/88 deixa clara a necessidade de serem resguardadas a inviolabilidade da intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, bem como a segurança da sociedade ou do Estado quanto ao acesso dos usuários aos registros administrativos e informações sobre atos do governo.

Para garantir a exequibilidade do direito à informação foi editada a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. A norma previu no art. 10 que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

De acordo com o inciso IV do artigo 4º da Lei nº 12.527/2011, informação pessoal é aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável. A proteção das informações pessoais encontra-se previstas no artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, regulamentado no capítulo VII do Decreto nº 7.724/12, que impõe deveres de salvaguarda à Administração quando se refram à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. O que é o caso, dada a possibilidade de identificação dos alunos presentes, inclusive se suprimido o vídeo e fornecido apenas o áudio.

Esses dados pessoais são informações que, se conhecidas e processadas, prestam-se a uma potencial utilização discriminatória ou lesiva. A publicidade de dados sensíveis apresenta elevado potencial danoso aos titulares.

Nesse sentido, a gestão da UFPE não está autorizada a disponibilizar os dados que envolvem direitos da personalidade de todas as pessoas presentes na única reunião objeto de gravação, nem as gravações de áudio, pois diz respeito à intimidade de estudantes que podem ser facilmente identificáveis. O direito ao acesso à informação não se sobrepõe aos direitos da personalidade, com proteção constitucional e também na Lei de Proteção de Dados Pessoais.

12. O direito à imagem, para fins de proteção constitucional, integra o direito à identidade pessoal, sem perder a sua condição de direito autônomo em relação ao direito à intimidade. Tem como objeto a proteção da imagem física da pessoa e de suas diversas manifestações, seja quanto a aspectos particulares, seja contra atos que a reproduzam ou representem indevidamente. Quando se trata de pessoa ocupante de cargo ou de função pública ou que

exerça função pública, entretanto, o direito à imagem não guarda o mesmo nível de proteção que o direito à honra, uma vez que se entende que a participação em atividades nas quais a publicidade constitua um aspecto essencial enseja em consentimento implícito no uso da imagem, desde que a sua divulgação não seja distorcida ou descontextualizada<sup>1</sup>.

13. Os precedentes julgados pela CGU, dessa maneira, indicam apenas que o acesso a gravações pode ser negado quando a disponibilização das imagens puder colocar em risco a segurança institucional da própria Administração, sendo a solicitação de acesso considerada desarrazoada, nos termos do artigo 13, inciso II do Decreto nº 7.724/2012, ou quando o acesso à informação gerar prejuízos aos direitos de intimidade, vida privada, honra e imagem de terceiros pessoas, resguardados pelo artigo 31 da LAI.
14. Entende-se que a restrição de acesso se limita apenas a uma parcela da informação pessoal, e não a toda informação sobre indivíduo identificável ou identificado. Por conseguinte, a proteção da informação pessoal incide somente sobre dados pessoais relativos aos direitos constitucionais que incidem sobre a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, ou seja, informações pessoais sensíveis. Assim, o bem objeto da proteção não é o dado de identificação por si só, mas o que tal dado pode revelar acerca da personalidade, das concepções pessoais, das opções de convivência de uma pessoa, entre outras características capazes de lhe expor a julgamentos, a discriminação, ou a influir no modo como o indivíduo deseja ser visto pelos outros. Da mesma forma, devem ser protegidas as informações pessoais sensíveis que exponham o cidadão a situações de risco, inclusive, em relação a sua integridade física.
15. No caso em análise, compreende-se que o direito à imagem de servidores públicos no exercício de suas funções não possui valor absoluto e pode ceder ante o direito de acesso à informação, quando o objeto da demanda se relacionar a informações de claro interesse geral e coletivo, desde que a sua divulgação não seja distorcida ou manipulada. No caso presente, contudo, verificou-se que a gravação da reunião a qual se deseja o acesso teve a participação de representantes da comunidade discente da entidade pública, indivíduos que não exercem cargo ou função pública, de modo que a utilização de sua imagem encontra-se condicionada a sua autorização expressa, nos termos do artigo 31, §1º, inciso I da Lei nº 12.527/2011.

## Conclusão

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. Curso de Direito Constitucional – 4ª ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais – São Paulo: Saraiva, 2015.

16. Face ao exposto, opina-se pelo conhecimento e no mérito pelo **desprovemento** do recurso, visto que a informação se encontra protegida pelo artigo 31, §1º, inciso I da Lei nº 12.527/2011, tendo em vista a inexistência de declaração expressa de autorização do uso e compartilhamento das imagens dos representantes da comunidade discente da entidade pública, indivíduos que não exercem cargo ou função pública, que participaram da reunião realizada com o DCE, em 16/04/2020.

**FRANCISCO ALVES MOREIRA**  
*Auditor Federal de Finanças e Controle*

**DESPACHO**

Revisado. À consideração da Coordenadora-Geral de Recursos Humanos.

**JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELLES DE LIMA**  
*Auditor Federal de Finanças e Controle*

**DESPACHO**

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

**RENATA ALVES DE FIGUEIREDO**  
*Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação*

# 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 **desprovemento** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação NUP 23480.010441/2020-11, direcionado à **Universidade Federal de Pernambuco - UFPE**.

**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.

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

**Provemento (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 893 de 25/06/2020

**Referência:** PROCESSO nº 23480.010441/2020-11

**Assunto:** Recurso 3ª - Prazo: 26/06/2020 (prorrogável) - Provimento - UFPE

---

**Signatário(s):**

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA  
OUVIDOR-GERAL ADJUNTO

Assinado Digitalmente em 25/06/2020

---

**Relação de Despachos:**

De acordo.

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA  
OUVIDOR-GERAL ADJUNTO

Assinado Digitalmente em 25/06/2020

---