

OFÍCIO Nº 4843 /2019 – MEC

Brasília, 5 de Agosto de 2019.

A Sua Excelência a Senhora
Deputada SORAYA SANTOS
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados
Palácio do Congresso Nacional, edifício sede, sala 27
70160-900 Brasília/DF

Assunto: Resposta ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 600/19, de 3 de julho de 2019. Requerimento de Informação nº 741, de 2019, da Comissão de Educação.

Senhora Deputada,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 600/19, de 3 de julho de 2019, que versa sobre o Requerimento de Informação nº 741, de 2019, de autoria da Comissão de Educação, encaminho a Vossa Excelência cópia da Nota Técnica nº 10/2019/ASS.INSTITUCIONAL/GAB, e anexo, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), contendo as informações sobre a possível utilização de dados pessoais/sigilosos de estudantes na gestão do MEC/Inep.

Na oportunidade, coloco-me à disposição de Vossa Excelência para qualquer esclarecimento adicional que se fizer necessário.

Atenciosamente,

ABRAHAM WEINTRAUB
Ministro de Estado da Educação

[Handwritten signature of Abraham Weintraub]

PRIMEIRA-SECRETARIA	
Documento recebido nesta Secretaria sem a	
indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de	
caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de	
14/11/2012, do Poder Executivo.	
FEV 06 / 08 / 2019 às 9 h56	LMS
Servidor	5-876
Evelin Guimaraes da Silva	
Portador	



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 10/2019/ASS. INSTITUCIONAL/GAB

PROCESSO Nº 23123.004603/2019-16

1. ASSUNTO

1.1. Resposta ao Requerimento de Informação nº 741, de 2019 (0390495).

2. REFERÊNCIAS

2.1. Ofício nº 2263/ASP/AR/GM/GM-MEC Requerimento de Informação nº 741 (0390495).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Apresenta respostas à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a qual solicita informações sobre a possível utilização de dados pessoais/sigilosos de estudantes na gestão do MEC/Inep.

4. ANÁLISE

4.1. Em atenção à solicitação contida no Ofício nº 2263/2019/ASP/AR/GM/GM-MEC, de 25 de junho de 2019, informamos que o Censo da Educação Básica é o maior e mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro, sobre todas as etapas e modalidades de ensino da Educação Básica, compondo um quadro detalhado sobre alunos, profissionais escolares em sala de aula, turmas e escolas.

4.2. Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, fundamentais para a formulação de políticas educacionais nas três esferas de governo, pois traçam um panorama nacional da educação básica, servem de referência para elaboração de diagnósticos sobre a educação no Brasil e constituem a base de cálculo dos coeficientes para a distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, por onde tramitam 70% dos recursos destinados à educação básica pública brasileira e dos demais programas educacionais do MEC, como Alimentação Escolar e Livro Didático.

4.3. Além disso, cabe ressaltar que os dados sobre movimento e rendimento, coletados logo após o encerramento do ano letivo, juntamente com o desempenho escolar obtido nas avaliações realizadas pelo Inep (SAEB e Prova Brasil), integram o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, indicador que serve de referência para as metas do Plano Nacional da Educação - PNE.

4.4. Informamos que o Inep comumente se depara com a discussão sobre a solicitação de acesso aos dados do Censo por outros órgãos públicos. Trata-se de matéria sensível, por envolver a ponderação de princípios e a harmonização de normas jurídicas que disciplinam a questão. Nesse sentido, os pontos de maior destaque são o acesso às informações pessoais e o sigilo das informações estatísticas. O sigilo das informações estatísticas tem fundamento constitucional, especificamente no artigo 5º incisos XIV e VVVIII da Constituição Federal.

Art. 5º. (...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (...)

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;

4.5. A Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal conceitua a informação sigilosa como “aquele submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” (Art. 4º, III). O mesmo conteúdo é reproduzido no inciso IV do art. 3º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI

4.6. A recente Portaria Inep nº 52, de 2019, estabelece ainda que o acesso do público e órgãos externos ao Inep aos dados protegidos para fins da realização de estudos e pesquisas científicas de interesse público deverá se dar por meio do Serviço de Acesso a Dados Protegidos – Sedap, mediante processo controlado e seguro, garantindo a proteção de dados pessoais e protegidos.

4.7. Informamos ainda que, de acordo com o DECRETO Nº 6.317, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2007 que aprova a estrutura regimental do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, compete à Diretoria de Estatísticas Educacionais:

Art. 10. (...)

I - propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas ao levantamento, ao controle de qualidade, ao tratamento e à produção de dados e estatísticas da educação básica e da educação superior;

II - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a coleta de dados e informações da educação básica e da educação superior;

III - planejar, promover e coordenar, em articulação com os sistemas e redes de ensino, a coleta sistemática de dados da educação básica; e

IV - promover, em articulação com as Instituições de Ensino Superior, a coleta sistemática de dados da educação superior.

4.8. Segundo informações da Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep - DEED, em relação aos dados do Censo da Educação Superior foram feitos 464 pedidos de acesso entre 1º de junho de 2018 e 17 de junho de 2019. Entre os órgãos solicitantes estão o Congresso Nacional, o Ministério da Educação, o Ministério dos Esportes, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, a Secretaria do Tesouro Nacional, a FAPESP e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos — CGEE, entre outros. De acordo com o Centro de Informação e Biblioteca em Educação - Cibec, responsável pelo Serviço de Acesso a Dados protegidos (Sedap), as seguintes instituições pediram acesso a informações do Censo da Educação Superior: Universidade de Stanford e Faculdade Processus, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE; Universidade Presbiteriana Mackenzie; Princeton University, Economics Department.

4.9. Sobre o acesso a dados do Censo da Educação Básica foram feitos 999 pedidos no mesmo período. Entre os demandantes estão o Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, o TCU (ACÓRDÃO Nº 2609/2018 — TCU — Plenário), Universidade Federal do Paraná, Instituto Federal Goiás - SIASS, Faculdade de

Administração - UnB entre outros. O propósito de cada solicitação difere em cada caso e é sempre analisado pela equipe técnica do Inep que responde diretamente ao interessado.

4.10. Além destas informações, acrescenta-se referência ao PARECER n. 00201/2019/RCC/PROC/PFINEP/PGF/AGU (SEI nº 0367080), de procedência da Procuradoria Jurídica do Inep.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante ao requerimento de informações, segue manifestação.

Anexos:

I - PARECER n. 00201/2019/RCC/PROC/PFINEP/PGF/AGU (SEI nº 0367080);

ALEXANDRE RIBEIRO PEREIRA LOPES
Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Ribeiro Pereira Lopes, Presidente**, em 10/07/2019, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.inep.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0393009** e o código CRC **BBA71A98**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

SIG QUADRA 04, LOTE 327 - BRASÍLIA/DF CEP: 70610-908 TEL: (61) 2022-3649 E-MAIL: PFINEP@INEP.GOV.BR

PARECER n. 00201/2019/PROC/PFINEP/PGF/AGU

NUP: 23036.000455/2019-31

INTERESSADOS: GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO INEP

ASSUNTOS: CONSULTA SOBRE SOLICITAÇÃO DE ACESSO ÀS BASES DE DADOS IDENTIFICADOS DO CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

EMENTA:

- I - Disponibilização da base de dados identificados do Censo Escolar da Educação Básica
- II – Solicitação da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação do Ministério da Educação.
- III – Sigilo de dados estatísticos. Utilização de dados estatísticos exclusivamente para os fins para os quais foram coletados.
- IV – Entendimento da área técnica do Inep condizente com as disposições legais sobre a matéria.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de Parecer desta Procuradoria Federal junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep sobre solicitação da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação do Ministério da Educação – MEC para que esta autarquia disponibilize a base de dados identificada do Censo Escolar da Educação Básica.

2. O Ministério informa, no OFÍCIO N° 3/2019/GAB/SECADI/SECADI-MEC (0324245), que a solicitação decorre da necessidade de atualização da base de escolas do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escola do Programa Bolsa Família (Sistema Presença) e do Cadastro Único do Governo Federal e, em conformidade com o Calendário de Acompanhamento da Condicionabilidade da Educação do Programa Bolsa Família - PBF do ano de 2019.

3. Instada a se manifestar, a Diretoria de Estatísticas Educacionais - Deed do Inep emitiu o Ofício N° 15/2019/DEED-INEP (0331398), no qual informa a incapacidade e impropriedade de a informação pessoal, constante da base de dados da pesquisa estatística dos Censos Educacionais, certificar condição de vínculo pessoal entre pessoas naturais e instituições de ensino.

4. O Gabinete da Presidência do Inep encaminhou os autos para análise da matéria sob o prisma do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, e demais normativos pertinentes.

5. Antes da análise propriamente dita, cumpre destacar que a presente apreciação se restringe aos aspectos jurídicos, não possuindo o escopo de analisar as questões de natureza técnica e de mérito administrativos, que se pressupõem em conformidade com o interesse e as necessidades da administração. Assim, as recomendações expedidas por este órgão de assessoramento jurídico não são de observância obrigatória nas matérias que envolvam a conveniência e oportunidade, próprias da discricionariedade na atuação do administrador.

II - ANÁLISE JURÍDICA

6. Cumpre, inicialmente, tecer algumas considerações sobre a natureza da coleta de dados realizada pelo Censo Escolar da Educação Básica e sobre o tratamento legal dado ao sigilo estatístico, sob os vieses da proteção da intimidade dos informantes, dos limites para a utilização dados coletados, e da proteção da credibilidade das entidades responsáveis pela produção de estatísticas.

7. O Censo da Educação Básica é o maior e mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro, sobre todas as etapas e modalidades de ensino da Educação Básica, compondo um quadro detalhado sobre alunos, profissionais escolares em sala de aula, turmas e escolas.

8. Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, fundamentais para a formulação de políticas educacionais nas três esferas de governo, pois traçam um panorama nacional da educação básica, servem de referência para elaboração de diagnósticos sobre a educação no Brasil e constituem a base de cálculo dos coeficientes para a distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, por onde

tramitam 70% dos recursos destinados à educação básica pública brasileira e dos demais programas educacionais do MEC, como Alimentação Escolar e Livro Didático.

9. Além disso, cabe ressaltar que os dados sobre movimento e rendimento, coletados logo após o encerramento do ano letivo, juntamente com o desempenho escolar obtido nas avaliações realizadas pelo Inep (SAEB e Prova Brasil), integram o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, indicador que serve de referência para as metas do Plano Nacional da Educação - PNE.

10. O Inep comumente se depara com a discussão sobre a solicitação de acesso aos dados do Censo por outros órgãos públicos. Trata-se de matéria sensível, por envolver a ponderação de princípios e a harmonização de normas jurídicas que disciplinam a questão. Nesse sentido, os pontos de maior destaque são o acesso às informações pessoais e o sigilo das informações estatísticas.

II. O sigilo das informações estatísticas tem fundamento constitucional, especificamente no artigo 5º, incisos XIV e XXIII, da Constituição Federal:

Art. 5º (...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXIII - 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.

12. A Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal conceituou a **informação sigilosa** como “**aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado**” (Art. 4º, III). O mesmo conteúdo é reproduzido no inciso IV do art. 3º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI.

13. O art. 23 da LAI prevê que as informações que prejudicam ou causam risco a projetos de pesquisa são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, sigilosas:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

(...)

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional, (...)

14. A referida Lei estabelece ainda, no art. 31, que as **informações pessoais terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo** e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem. O mesmo dispositivo desobriga o consentimento expresso da pessoa para o acesso às suas informações pessoais no caso de realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a **identificação da pessoa a que as informações se referirem**. Além disso, o art. 32 tipifica como conduta ilícita do agente público a divulgação ou permissão da divulgação ou acesso ou permissão de acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal.

15. A LAI garante, pois, o acesso à informação, mas preserva o sigilo de determinadas informações, dentre as quais estão inseridos os dados estatísticos.

16. Tal preceito é referendado também pelo Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, que dispõe sobre o censo anual da educação. O art. 6º assegura o sigilo e a proteção de dados pessoais apurados no censo da educação, vedada a sua utilização para fins estranhos aos previstos na legislação educacional aplicável. Esse Decreto materializa a atribuição legal da União de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, conforme inciso V do art. 9º da Lei 9.394, de 1996.

17. Tem-se, assim, que os dados pessoais coletados por ocasião dos Censos Educacionais têm, conforme a legislação específica aplicável, exclusivamente, a função de subsidiar os mecanismos de controle de qualidade da pesquisa e resolver questões de sumarização das estatísticas, não tendo a função de comprovar a regularidade de situação de vínculo de pessoas físicas com instituição de ensino, uma vez que não se trata de um registro administrativo. É importante observar que a pesquisa poderia ocorrer sem a coleta de dados pessoais, como ocorria anteriormente e como ocorre ainda em outros países do mundo, entretanto com limitações da extensão da informação produzida e com prejuízo à qualidade da informação. Portanto, não se confunde com os registros administrativos, para os quais o tratamento do dado pessoal é imanente, sendo que a comprovação da condição requisitada, apropriadamente, deve ser feita pelos registros acadêmicos e administrativos da própria instituição de ensino superior.

18. Oportuno também destacar que a legislação aplicável ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE garante o caráter sigiloso das informações estatísticas, conforme se depreende do art. 1º da Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, que

dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas solicitadas pelo IBGE:

Art. 1º Toda pessoa natural ou jurídica de direito público ou de direito privado que esteja sob a jurisdição da lei brasileira é obrigada a prestar as informações solicitadas pela Fundação IBGE para a execução do Plano Nacional de Estatística (Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, art. 2º, § 2º).

Parágrafo único. As informações prestadas terão caráter sigiloso, serão usadas exclusivamente para fins estatísticos, e não poderão ser objeto de certidão, nem, em hipótese alguma, servirão de prova em processo administrativo, fiscal ou judicial, executado, apenas, no que resultar de infração a dispositivos desta lei. (grifos nossos)

19. A proteção do sigilo dos informantes é também objeto de outras disposições normativas:

Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967:

Art. 2º Ficam instituídos o Plano Nacional de Estatística e o Plano Nacional de Geografia e Cartografia Terrestre, a serem formulados em conformidade com a legislação de diretrizes e bases da espécie, e definidos por ato do Poder Executivo, compreendendo o conjunto de informações e levantamentos necessários ao conhecimento da realidade econômica, social, cultural e física do país.

(...)

§ 2º As informações necessárias à execução do Plano Nacional de Estatística serão prestadas obrigatoriamente pelas pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, com uso exclusivo para fins estatísticos, não podendo tais informações servir de instrumento para qualquer procedimento fiscal ou legal contra os informantes, salvo quanto a esse último, para efeito de cumprimento da presente lei.

Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973:

Art. 6º As informações necessárias ao Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas serão prestadas obrigatoriamente pelas pessoas naturais e pelas pessoas jurídicas de direito público e privado e utilizadas exclusivamente para os fins que se destinam, não podendo servir de instrumento para qualquer procedimento fiscal ou legal contra os informantes, salvo para efeito do cumprimento da presente Lei (grifos nossos)

20. Conforme se infere da leitura dos dispositivos legais acima transcritos, a única hipótese legal para a quebra do sigilo estatístico repousa na finalidade de apuração de infrações à própria lei de sigilo. Assim, só se admite a quebra do sigilo estatístico quando o interesse público condutor for a própria qualidade da informação colhida pela entidade para fins estatísticos.

21. Não por acaso a Comissão de Estatísticas das Nações Unidas adotou, em Sessão Especial ocorrida em abril de 1995, os “Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais” (*The Fundamental Principles of Official Statistics*). O Princípio número 6 estabelece o seguinte:

Dados individuais coletados por órgãos de estatística para produção de informações estatísticas, sejam referentes à pessoa física ou jurídica, devem ser estritamente confidenciais e usados exclusivamente para fins estatísticos. (*Individual data collected by statistical agencies for statistical compilation, whether they refer to natural or legal persons, are to be strictly confidential and used exclusively for statistical purposes*).

22. Não é difícil compreender a razão subjacente a essas limitações. É que o dever de sigilo imposto ao IBGE e, por analogia, ao Inep, se presta justamente a gerar a necessária confiança daqueles que prestam as informações, e, consequentemente, a garantir a fidedignidade dos dados coletados.

23. Essa proteção contribui para a veracidade das informações prestadas pelo cidadão e, consequentemente, para a elaboração das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional e à melhoria da qualidade de vida dos brasileiros. Sem a garantia do sigilo estatístico, a qualidade, precisão e veracidade dos dados a serem coletados ficará comprometida, colocando em risco o próprio objetivo do Censo, que é a elaboração de políticas públicas.

24. O Inep depende de maneira crítica da confiança pública para obter as informações de que necessita, a fim de que possa prover o governo e a sociedade das estatísticas necessárias à informação, ao debate e à tomada de decisões. A integridade das estatísticas oficiais e a confiança pública nessas estatísticas são fundamentais. Para que exista essa confiança pública, é essencial assegurar a integridade das instituições encarregadas de sua produção, como é o caso do Inep. Uma das condições essenciais para a manutenção da integridade e da fé pública de uma instituição produtora de estatísticas como o Inep (e como todos os seus similares no mundo) é a rígida preservação do sigilo das informações individuais ou identificadas que utiliza como parte de seu processo de produção de estatísticas.

25. Assim sendo, a posição reiterada da área técnica Inep, amparada na legislação vigente e na prática comumente observada também na esfera internacional, nas recomendações do Instituto Internacional de Estatística e na sua experiência de décadas produzindo estatísticas, é a de assegurar a **privacidade das informações individuais identificadas, por se constituir como elemento**

essencial e fundamental para a continuação de sua existência como instituição digna da fé pública, capaz de prestar serviços de qualidade, com imparcialidade, integridade e qualidade.

26. O preço a ser pago pela quebra de sigilo estatístico será a inviabilização do planejamento de políticas públicas. O sigilo contribuiu para a veracidade das informações prestadas pelo cidadão e, consequentemente, para a elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional e à melhoria da qualidade de vida dos brasileiros.

27. A matéria é regulamentada internamente pela Portaria Inep nº 52, de 28 de janeiro de 2019, que disciplina o acesso às bases de dados protegidos no âmbito da autarquia. Os arts. 5º e 6º estabelecem, com fundamento na legislação pertinente, as bases de dados que serão passíveis de compartilhamento, nos seguintes termos:

Art. 5º As bases de dados passíveis de disponibilização são aquelas indicadas pelas Diretorias produtoras ou órgãos responsáveis, não sendo permitido o acesso às bases de dados que contenham dados preliminares, dados não finais/oficiais, ou que estejam submetidas a outro tipo restrição para a garantia de segurança institucional.

Art. 6º O acesso às bases de dados protegidos somente poderá ser realizado com a finalidade da produção de estatísticas, estudos e pesquisas científicas ou institucionais, garantindo protocolos e procedimentos de proteção dos dados pessoais ou protegidos e, sempre que possível, a anonimização desses dados (grifos nossos).

28. A recente Portaria Inep nº 52, de 2019, estabelece ainda que o acesso do público e órgãos externos ao Inep aos dados protegidos para fins da realização de estudos e pesquisas científicas de interesse público deverá se dar por meio do Serviço de Acesso a Dados Protegidos – Sedap, mediante processo controlado e seguro, garantindo a proteção de dados pessoais e protegidos.

29. Não obstante a legislação referida no presente Parecer, o acesso às informações identificadas dos bancos de dados estatísticos dos órgãos oficiais de produção de estatística tem sido objeto de recorrentes demandas judiciais, notadamente a partir de requisições dos órgãos de controle. Recentemente o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a matéria, para dirimir discussões entre o Ministério Público Federal - MPF e o IBGE, e entre o Tribunal de Contas da União – TCU e o Inep.

30. No primeiro caso, o MPF ajuizou ação civil pública em face do IBGE após negativa de fornecimento das informações obtidas em recenseamento sobre a identificação de famílias em que existiam crianças e adolescentes sem o registro de nascimento (Processo nº 0005687-25.2012.4.03.6108). O caso teve origem em Bauru/SP, quando a imprensa local divulgou, com base nos dados do IBGE, a existência de 45 crianças que não possuíam certidão de nascimento na área urbana do município, motivo pelo qual o Ministério Público visava obter as informações necessárias para garantir os direitos constitucionais de população vulnerável.

31. O pedido foi julgado improcedente em primeira instância, salientando a dota sentença que:

A caso as pessoas recenseadas não contem mais com a garantia de que as informações dadas ao IBGE serão utilizadas apenas, para estudos estatísticos, certamente deixarão de repassar ao Instituto dados que possam trazer-lhes questionamentos pelas autoridades públicas. (...) não tendo as famílias confiança no sigilo de dados, as análises estatísticas deixarão de retratar o problema, dificultando sobremaneira, a elaboração de estratégias públicas para seu enfrentamento

32. Posteriormente, liminar da presidente do STF, Ministra Cármen Lúcia, suspendeu decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que havia determinado a quebra do sigilo estatístico do IBGE. Na decisão tomada na Suspensão de Liminar - SL 1103, ajuizada pela Procuradoria-Geral Federal, a Ministra verificou que **o ato questionado apresenta potencialidade lesiva à ordem pública, por abalar a confiança das pessoas que prestam as informações ao instituto “comprometendo a fidelidade e veracidade dos dados fornecidos e a própria finalidade daquele Instituto”.**

33. No outro caso referido, o TCU requereu ao Inep acesso às bases de dados identificadas do Censo Escolar da Educação Básica e do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, para subsidiar o “Levantamento dos Riscos de Eficiência, Eficácia e Efetividade dos Programas de Inclusão Produtiva”, de modo a analisar o programa Bolsa Família em relação ao acesso ao mercado formal de trabalho pelos jovens integrantes das famílias beneficiárias, com idade em torno de 18 anos. Segundo o TCU, o estudo utilizou técnicas econometrícias avançadas de avaliação de impacto, a partir dos dados do Cadastro Único, Folha de Pagamentos do Bolsa Família e Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, bases de dados disponíveis naquela Corte de Contas. Os resultados do estudo permitiram concluir que existe um efeito do programa sobre os jovens, de tal forma que, em média, os jovens que permanecem mais tempo no programa tendem a ter maior acesso ao mercado formal de trabalho que os jovens que deixam o programa mais cedo. Todavia, a ultimação do estudo necessitaria da obtenção das bases de dados identificadas do Enem e do Censo da Educação Básica, ambas disponíveis no Inep.

34. O Inep argumentou que as bases de dados produzidas pela autarquia, decorrentes dos seus certames censitários e avaliações, caracterizam-se como bases para fins estatísticos, merecendo, por conseguinte, a correspondente proteção jurídico-constitucional. Após a recusa da autarquia para o fornecimento das informações na forma como foram solicitadas, o TCU emitiu o Acórdão nº 2609/2018, no qual determinou o fornecimento das informações requeridas, sob pena de aplicação de multa e afastamento temporário do gestor responsável. A Corte de Contas inferiu que tem a prerrogativa de obter os dados estatísticos identificados, não lhe sendo oponível o sigilo e proteção do dado estatístico.

35. O Inep, representado pela Procuradoria-Geral Federal, ajuizou então Mandado de Segurança perante o Supremo Tribunal Federal, no qual requereu a proteção constitucional do sigilo estatístico perante a determinação do TCU. O Ministro Luis Roberto Barroso deferiu a liminar pleiteada, e determinou a suspensão da entrega dos dados estatísticos do Enem e do Censo Escolar da Educação Básica ao TCU, nos seguintes termos:

A Constituição, em seu art. 5º, incisos X, XIV e XXXIII, assegura a inviolabilidade da intimidade e o sigilo de dados necessários ao exercício profissional e à segurança da sociedade e do Estado. A Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), de igual forma, impõe aos órgãos e entidades do Poder Público o dever de "proteção da informação sigilosa e da informação pessoal" (art. 6º, III). É tópico que os dados individualizados requisitados pelo TCU cuidam de informação sobre a qual há dever de sigilo, uma vez que se demanda o acesso a informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável (art. 4º, IV, da Lei nº 12.527/2011). A questão controvertida está em saber se o dever de sigilo imposto ao INEP seria quebrado com a transmissão ao TCU dessas bases de dados individualizados do Censo Educacional e do ENEM.

É certo que o art. 71, IV, da Constituição confiou ao TCU a competência para a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração. A atribuição dessa competência, por óbvio, supõe o reconhecimento dos meios necessários ao cumprimento desse encargo. Isso inclui a prerrogativa de requerer aos responsáveis pelos órgãos e entidades as informações necessárias à instrução de processos de auditoria e inspeção. No caso, no entanto, as informações que se quer acessar foram prestadas para uma finalidade declarada no ato da coletados dados e sob a garantia de sigilo do INEP quanto às informações pessoais.

Nesse aspecto, a transmissão a outro órgão do Estado dessas informações e para uma finalidade diversa daquela inicialmente declarada subverte a autorização daqueles que forneceram seus dados pessoais, em aparente violação do dever de sigilo e da garantia de inviolabilidade da intimidade. De igual modo, é plausível a alegação de que a franquia desses dados quebra a confiança no órgão responsável pela pesquisa por violação do sigilo estatístico. Há, pois, risco à própria continuidade das atividades desempenhadas pelo INEP, com efetivo prejuízo ao monitoramento das políticas públicas de educação.
(...)

Destaques-se que o sigilo estatístico não tem caráter absoluto. A divergência quanto a existência desse dever, no entanto, deve ser examinada por órgão jurisdicional, diante das circunstâncias concretas do caso. Trata-se de matéria sujeita à reserva de jurisdição, não cabendo ao órgão de controle externo decidir sobre a caracterização ou não de ofensa à garantia constitucional. (grifos nossos)

(MS 16150/DF).

36. Além das manifestações referidas do Supremo Tribunal Federal, a tese da proteção jurídica dos dados estatísticos foi referendada, também, pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, em demanda ajuizada pelo Município de Rio dos Cedros em face do IBGE:

3. Cinge-se a controvérsia em saber se o IBGE é obrigado a fornecer ao Município de Rio dos Cedros RS informações de cidadãos coletadas pela Fundação. Ou seja, busca-se verificar se há procedência ou não da pretensão inserta em ação cautelar de exibição de documentos.³ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE é uma Fundação Pública Federal criada pela Lei 5.878/73, cujo objetivo básico é assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do país, visando especificamente ao planejamento econômico e social e a segurança nacional (art. 2º).

4. Para que seja possível a essa Fundação o desempenho satisfatório de sua missão institucional, em especial no que se refere às atribuições ligadas à produção estatística nacional, a legislação em vigor é explícita ao determinar a obrigatoriedade de prestação, por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, das informações solicitadas pelo IBGE.

5. Do mesmo modo que o IBGE tem a prerrogativa de obtenção desses dados, preocupou-se o legislador em proteger as informações fornecidas, estabelecendo, assim, o dever de sigilo sobre as mesmas e impedindo que sejam utilizadas para outros fins que não os puramente estatísticos. Em outras palavras, a própria lei impôs ao IBGE e aos seus agentes, de forma peremptória, o dever de guardar sigilo sobre todo e qualquer dado a que estes tenham acesso em decorrência de suas atividades de pesquisa.

6. O sigilo dos dados coletados pelo IBGE além de assegurado por Lei (Decreto-Li 161/67, Lei 5.534/68 e Lei 5.878/73), presta-se justamente a gerar a necessária confiança daqueles que prestam as informações, bem como a garantia da fidedignidade dos dados coletados.

7. Dessa forma, o IBGE está legalmente impedido de fornecer a quem quer que seja as informações individualizadas que coleta, no desempenho de suas atribuições, para que sirvam de prova em quaisquer outros procedimentos administrativos. E a utilização de tais informações, que não seja com finalidades estatísticas, estará revestida de flagrante ilegalidade (grifo nosso).

(STJ – Recurso Especial nº 1.353.602 – RS, 2017)

37. Cumple, ainda, analisar a aplicabilidade, aos bancos de dados estatísticos, do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. O art. 1º estabelece que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União que forem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais disponibilizarão aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados o acesso aos dados sob a sua gestão. O art. 7º do mesmo Decreto dispõe

ainda que os órgãos ou as entidades que tiverem acesso a dados e informações compartilhados deverão observar, em relação a esses dados e informações, as normas e os procedimentos específicos que garantam sua segurança, proteção e confidencialidade.

38. Tem-se, assim, normativa que estabelece o compartilhamento de bases de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, com a transferência do dever de sigilo sobre os dados protegidos.

39. O Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, por seu turno, dispõe que os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que necessitarem de documentos comprobatórios da regularidade da situação de usuários dos serviços públicos, de atestados, de certidões ou de outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal deverão obtê-los diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados, nos termos do Decreto nº 8.789, de 2016, e não poderão exigí-los dos usuários dos serviços públicos.

40. Tem-se, assim, que as bases de dados a serem compartilhadas, de que tratam os Decretos nº 8.789, de 2016, e Decreto nº 9.094, de 2017, são aquelas destinadas à obtenção de documentos comprobatórios da regularidade da situação de usuários dos serviços públicos, de atestados, de certidões ou de outros documentos comprobatórios que constem em bases de dados oficiais da administração pública federal.

41. Há uma diferença, pois, entre as bases de dados administrativos, de que tratam os Decretos nº 8.789, de 2016, e nº 9.094, de 2017, e as bases de dados estatísticos, que é disciplinada por legislação específica, e tem natureza jurídica diversa, posição referendada pela jurisprudência dos tribunais superiores, que inclusive relativizou a prerrogativa legal de acesso dos órgãos de controle a essas bases, de forma a resguardar a higidez das estatísticas e a reputação dos órgãos oficiais responsáveis por sua produção.

42. Entende-se, assim, que a afirmação da incapacidade e impropriedade de a informação pessoal, constante da base de dados da pesquisa estatística dos Censos Educacionais, certificar condição de vínculo pessoal entre pessoas naturais e instituições de ensino, constante no Ofício N° 15/2019 DEED-INEP, encontra respaldo na legislação pertinente, referida no presente Parecer.

43. No caso em análise, não obstante o argumento de que o MEC pretende apenas uma conferência de dados, o que não incorreria, em tese, na quebra do sigilo estatístico, a área técnica do Inep pontua, acertadamente, que tanto em acordos internacionais quanto na legislação nacional a proteção pressupõe a não divulgação dos dados pessoais e o uso exclusivo para a finalidade para a qual foi coletado. **Busca-se, assim, o uso do dado para outros fins que não a pesquisa estatística, em desacordo com a legislação de regência.**

44. A Semesp/MEC descreve, na NOTA TÉCNICA N° 6/2019/CGAIE/SEMI:SP/SEMESP, o processo da pretendida utilização dos dados do Censo Escolar para a qualificação da gestão da área da educação no âmbito do Programa Bolsa Família. Destaca o controle e a segurança do processo, para afastar receios de eventual quebra da inviolabilidade da informação e do dever do sigilo.

45. Não obstante o argumento da segurança na utilização dos dados, a discussão não se trata necessariamente de risco de vazamento, mas sim da proteção da intimidade, da vedação legal da utilização de bases de dados estatísticos para fins diversos dos quais foram coletados, e da importância da confiança dos informantes nos órgãos oficiais produtores de estatística.

46. Verifica-se, ainda, que a área técnica do Inep propôs alternativas para subsidiar as ações de atualização de bases de dados, nos ditames da legislação de regência, no item 10 do Ofício N° 15/2019/DEED-INEP: "Cumpre-nos, ainda, acrescentar que na ocasião da citada reunião, o Inep propôs alternativas para subsidiar os trabalhos de atualização dos técnicos da Secadi, propondo, por exemplo, a criação de relatórios personalizados, com acesso por meio do Sistema Educacenso, para que os gestores das redes de ensino tenham condições de realizar conferências e verificações que poderão subsidiar as atualizações citadas no requerimento inicial".

III – CONCLUSÃO

47. Diante do exposto, opina-se pela adequação jurídica do entendimento exposto pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep no Ofício N° 15/2019/DEED-INEP, sobre a proteção dos dados estatísticos do Censo Escolar da Educação Básica, tendo em vista a proteção da intimidade, a vedação legal da utilização de bases de dados estatísticos para fins diversos dos quais foram coletados, e a importância da confiança dos informantes nos órgãos oficiais produtores de estatística.

48. É o parecer. À consideração superior.

Brasília DF, 3 de maio de 2019.

RODOLFO DE CARVALHO CABRAL
Procurador Federal

Documento assinado eletronicamente por RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 257139312 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODOLFO DE CARVALHO CABRAL. Data e Hora: 03-05-2019 10:18. Número de Série: 13344745. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.