

OFÍCIO Nº 4842 /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 740, 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 740, de 2019, de autoria da Comissão de Educação, encaminho a Vossa Excelência cópia da Nota Técnica nº 11/2019/ASS.INSTITUCIONAL/GAB, e anexos, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), contendo a cópia da íntegra do processo relacionado ao pedido da abertura dos dados pessoais dos estudantes obtidos em censos educacionais e nos processos de avaliação.

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

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.	
06/08/2019	às 9 h 56
ABR	5-876
Servidor	Ponto
Eduardo Gómez da Nóbrega Portador	



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 11/2019/ASS. INSTITUCIONAL/GAB

PROCESSO Nº 23123.004601/2019-19

1. ASSUNTO

1.1. Resposta ao Requerimento de Informação nº 740, de 2019.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Ofício nº 2262/2019/ASPAR/GM/GM-MEC - Requerimento Nº 740 (0390486)

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Apresenta respostas à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a qual solicita cópia íntegra do processo relacionado ao pedido da abertura dos dados pessoais dos estudantes obtidos em censos educacionais e nos processos de avaliação.

4. ANÁLISE

4.1. Em atenção à solicitação contida no Ofício nº 2262/2019/ASPAR/GM/GM-MEC, de 25 de junho de 2019, 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 XXXIII, 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;

4.2. 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 “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

4.3. 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.

4.4. 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.

4.5. 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.

4.6. Além destas informações, acrescenta-se cópia na íntegra do Processo nº 23036.002634/2019-11 e do Processo nº 23036000455/2019-31, conforme solicitado no Requerimento de Informação nº 740.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante ao requerimento de informações, segue manifestação.

I - Nota Técnica 11 (SEI nº 0393041)

II - Processo nº 23036.002634/2019-11 (SEI nº 0394205)

III - Processo nº 23036000455/2019-31 (SEI nº 0394209)

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

Anexos:

ALEXANDRE RIBEIRO PEREIRA LOPES
Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Ribeiro Pereira Lopes, Presidente**, em 10/07/2019, às 17:47, 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 **0393041** e o código CRC **540B53EB**.



Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - 3º Andar - Bairro Zona
Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70047-900
Telefone: 2022-8107 - <http://www.mec.gov.br>

OFÍCIO Nº 83/2019/GAB/SESU/SESU-MEC

Brasília, 23 de abril de 2019.

Ao Senhor
Elmer Coelho Vicensi
Presidente
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP
SIG – Quadra 4 – Lote 327, Ed. Villa Lobos
CEP: 70.610-908 – Brasília - DF

Assunto: Compartilhamento de bases de dados com o Ministério da Educação.

Senhor Presidente,

1. Cumprimentando-o cordialmente, com base no art. 1º do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, o qual dispõe que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta, detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais, disponibilizarão aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional o acesso aos dados sob sua gestão, solicito a Vossa Senhoria que seja colocada à disposição do Ministério da Educação a base de dados identificada do Censo Escolar da Educação Superior.

2. Tal disponibilização visa subsidiar a Secretaria de Educação Superior (SESU) do Ministério da Educação na implementação da nova política de Identidade Estudantil Digital. A Identidade Estudantil Digital tem por objetivo simplificar o processo de emissão da carteirinha estudantil, por meio de um modelo digital que irá reduzir fraudes. Além disso, essa iniciativa permitirá a construção de uma grande base de dados de estudantes, com informações provenientes não apenas dos dados do Censo da Educação Superior, mas também dos dados administrativos de programas do Ministério da Educação.

3. Para tanto, é fundamental que o MEC possa acessar os dados identificados do Censo Escolar da Educação Superior. Cabe esclarecer que, no âmbito do projeto da Identidade Estudantil Digital, o estudante interessado em obter sua carteirinha digital terá a opção de autorizar, mediante app ou formulário físico, a utilização da base de dados do Censo para fins de comprovação da sua situação regular no ensino superior. Desse modo, fica claro

que nenhum dado será utilizado sem o consentimento do estudante, respeitando o sigilo da informação pessoal e a disciplina legal do tratamento de dados pessoais (Lei nº 13.709, de 2018).

4. Solicito o especial obséquio em disponibilizar tais dados, preferencialmente em formato eletrônico .txt ou .csv, acompanhados de documentação da base de dados e do dicionário de dados e, quando possível, script usado na extração, possibilitando assim uma melhor consolidação.

5. Para quaisquer esclarecimentos, coloco à disposição de Vossa Senhoria os seguintes contatos:

a) Manoela Vilela Araujo Resende – Assessora, e-mail: manoelaaraaujo@mec.gov.br, telefone: (61) 2022 – 8118; e

b) Cristiane Dias Lepiane – Consultora, e-mail: cristiane.lepiane@mec.gov.br, telefone: (61) 2022 – 8140.

Atenciosamente,

Arnaldo Barbosa de Lima Júnior
Secretário de Educação Superior



Documento assinado eletronicamente por **Arnaldo Barbosa De Lima Junior, Secretário(a)**, em 23/04/2019, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1522841** e o código CRC **E7412782**.

Referência: Caso responda a este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23000.011916/2019-17

SEI nº 1522841



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

OFÍCIO Nº 631/2019/GAB-INEP

Ao Senhor
CARLOS EDUARDO MORENO SAMPAIO
Diretor de Estatísticas Educacionais

Assunto: **Censo da Educação Superior.**

Senhor Diretor,

Encaminho a essa Diretoria, para ciência e providências cabíveis, o Ofício nº 83/2019/GAB/SESU/SESU-MEC (0362797), de 23 de abril de 2019, por meio do qual a Secretaria de Educação Superior solicita o compartilhamento de bases de dados do Censo da Educação Superior.

Atenciosamente,

FRANCISCO MAMEDE DE BRITO FILHO
Chefe de Gabinete

SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos - Cobertura, Ala A - Bairro Setor de Indústrias Gráficas, Brasília/DF, CEP 70610-908



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Mamede de Brito Filho, Chefe de Gabinete da Presidência**, em 24/04/2019, às 15:43, 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 **0362802** e o código CRC **E1655855**.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 5/2019/CGCQTI/DEED

PROCESSO Nº 23036.002634/2019-11

1. ASSUNTO

1.1. Não identificação das pessoas e não compartilhamento de dados pessoais coletados por pesquisas estatísticas oficiais.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. A presente nota técnica trata da apresentação dos termos, atos administrativos, excertos da legislação nacional, compromissos nacionais e internacionais acerca dos Censos Educacionais, no que tange à impossibilidade de identificação, compartilhamento e utilização da informação pessoal coletada na produção de estatísticas oficiais para outras finalidades, que se contrapõem ao compartilhamento de bases dados oficiais com base no Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016.

3. ANÁLISE

ACERCA DA NATUREZA DOS CENSOS EDUCACIONAIS

3.1. Para atender à responsabilidade legal da União de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, conforme inciso V, artigo 9º, da Lei nº 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996) e cumprir a atribuição de organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais (BRASIL, 1997), o Inep realiza anualmente o Censo Escolar da Educação Básica e o Censo da Educação Superior, pesquisas estatísticas de abrangência nacional, que produzem e informam à sociedade brasileira as estatísticas oficiais relacionadas ao sistema formal de educação no Brasil, nos diferentes níveis de ensino, da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) à educação superior (a qual abrange os cursos de graduação e sequenciais de formação específica).

3.2. Sobre o papel das estatísticas oficiais, Feijó e Valente (2006) apontam que:

[...] elas oferecem informações (positivas ou negativas) acerca de vários aspectos da realidade. Cabe, assim, ao serviço nacional de estatísticas, disseminar informações para a comunidade, para ajudá-la a tomar suas próprias decisões e propiciar oportunidades para iluminar a discussão dos problemas nacionais. [...] De uma maneira geral, tem sido atribuída aos governos a tarefa de manter os sistemas estatísticos, porque o custo de coletar e compilar informações estatísticas é muito alto, por ser o Estado o seu principal usuário e por ser a estatística oficial um bem público.

3.3. É importante estabelecer, de início, as diferenças de natureza e finalidade da informação estatística e do registro administrativo. Segundo o professor Nelson Senra (2012), "[...] as estatísticas são expressões numéricas referidas a certos espaços, em alguns tempos, resultando de sucessivas agregações de informações individuais. (...) A captação das informações individuais já existentes, ou suas criações por pesquisas estatísticas, censitárias ou amostrais, se orientam por coletivos (temáticos) previamente organizados." O mesmo autor aponta que os registros administrativos, por sua vez, são registros individuais com vistas ao agir administrativo, nesse sentido "os registros administrativos colocam os indivíduos no campo documentário, fixando-lhes detalhes e minúcias, num anotar intenso e contínuo" (SENRA, 1996). Dada sua natureza, portanto, um registro administrativo precisa expressar diferentes condições e fatos relativos a um determinado indivíduo. Isto é, a partir de um evento que inicia sua relação com um registrador até o término dessa interação, de modo que o registro administrativo constitui-se também uma evidência da existência tanto das partes quanto de seus relacionamentos.

3.4. Ainda sobre as definições de uso estatístico e de uso administrativo de dados pessoais, os conceitos difundidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) também contribuem para orientar os órgãos nacionais produtores de estatísticas oficiais. No caso do uso estatístico, dados individuais são utilizados como um *input* para derivar estatísticas que se referem a um grupo de pessoas naturais ou legalmente constituídas, podendo incorporar outras atividades de suporte dentro órgão nacional de estatísticas; o uso administrativo, por seu turno, envolve decisões sobre uma pessoa natural ou constituída, com impacto sobre a mesma, podendo trazer benefício ou restrição para o indivíduo (ONU, 2007). Observa-se, portanto, que as definições do professor Senra (*op.cit.*) estão perfeitamente alinhadas às referências internacionais.

3.5. Apresentada essa diferenciação, destaca-se ainda que nenhum dos atos legais ou administrativos que citam ou instituem as pesquisas (Lei nº 11.494/2007(a), Decreto nº 6.253/2007(b) e Decreto nº 6.425/2008) estabelecem condição de cadastro administrativo aos Censos Educacionais. Não obstante, essas referências reconhecem que a pesquisa é capaz de informar sobre um conjunto de estatísticas maior do que seria necessário, por exemplo, à orientação de distribuição de recursos do Fundeb, apontando de forma estrita qual estatística deve ser considerada para aquela finalidade (o quantitativo de matrículas presenciais).

3.6. Além disso, duas outras constatações contribuem para que seja inequívoco o entendimento sobre a natureza dos Censos Educacionais. A primeira aponta para a sistematização das pesquisas, a partir de 1932, como integrante do

conjunto levantamentos estatísticos oficiais, no mesmo instrumento que também viabilizou a organização de tantos outros levantamentos estatísticos oficiais, o Convênio Estatístico entre a União e as unidades políticas da federação, aprovado por meio do Decreto nº 20.826 de 20 de Dezembro de 1931 (BRASIL, 1931). Desde então, as pesquisas vêm se aprimorando para informar a sociedade, com mais qualidade, sobre as condições de oferta e atendimento do sistema educacional brasileiro. A segunda constatação observa que a realização dos Censos Educacionais não depende da coleta de dados pessoais, condição imprescindível para os cadastros administrativos. Apenas a partir de 2007 o Censo Escolar passou a coletar dados pessoais com o objetivo de melhorar a qualidade das estatísticas, resolver problemas de sumarização, evitar duplicações e omissões, além de possibilitar uma maior articulação com dados de outras pesquisas, reduzindo-se custo para a produção de novas estatísticas. Mesmo hoje, os Censos Educacionais poderiam ser realizados, como ocorre em outros países, sem a coleta de dados pessoais, tendo como menor unidade de informação as escolas e instituições de ensino superior. Todavia, dado o avanço da experiência brasileira, foi possível em 2007 fazer-se a opção por uma nova metodologia de pesquisa, mais consistente e adequada às expectativas de qualidade que a sociedade brasileira passara a requerer dos resultados apurados.

3.7. Por fim, ainda é relevante considerar que os Censos abordam diversas questões educacionais de forma específica, a partir de conceitos, nomenclaturas e classificações previamente definidos, com representação nacional, e não necessariamente de maneira exata como ocorre na realidade do sistema educacional pesquisado, exigindo do informante um processo de transformação da informação administrativa para a sua harmonização no contexto nacional. Por outro lado, também os processos de controle de qualidade das pesquisas estabelecem parâmetros de aceitação da validade da informação, que não atendidos, retornarão para atividades de ajuste ou serão desprezadas, questão não compatível com os registros administrativos (que não podem ser desprezados).

3.8. Ante o exposto e à guisa de uma primeira síntese, o Censo da Educação Básica e o Censo da Educação Superior são pesquisas estatísticas anuais, de método quantitativo, realizadas a partir de um levantamento de dados de todas as instituições formais de ensino, desde a educação infantil ao ensino superior, portanto, censitárias e de abrangência nacional. A metodologia atual baseia-se em uma coleta sistemática de dados indiretos, oriundos dos registros administrativos e escolares/acadêmicos das instituições e redes de ensino. As informações coletadas têm uma data de referência, sendo assim também classificadas como um estudo transversal.

ACERCA DAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS

3.9. Produzir estatísticas sobre uma determinada realidade, em especial estatísticas sociais, pressupõe a capacidade de apreendê-la de alguma forma, seja por meio de instrumentos de pesquisa que captam diretamente do público-alvo referências às condições, fatos e eventos de interesse, ou indiretamente, por meio de registros e evidências de ocorrência do fenômeno em estudo. De qualquer forma, para se produzir estatísticas:

[...] é essencial convencer (ou obrigar) os informantes a quebrar suas privacidades, revelando aspectos selecionados de suas individualidades. Para convencer os informantes a participarem, cedendo suas privacidades, dá-se-lhes garantia de reservas (sigilo) no uso das informações individuais reveladas às instituições estatísticas. Vale dizer, suas informações individuais só serão usadas em agregações que jamais levarão à individualização dos informantes [...]” (SENRA, 2005).

3.10. Considerando as estatísticas como um bem público de grande valor para os Estados nacionais e às sociedades democráticas, torna-se importante apontar que a preservação da identificação do indivíduo representado nas estatísticas não visa somente à garantia do direito da pessoa à intimidade e privacidade, mas sobretudo busca garantir o fundamento sobre o qual a pesquisa se sustenta: a colaboração dos indivíduos em prestar informações fidedignas à pesquisa. A percepção de que os dados pessoais conhecidos pela pesquisa possam ser utilizados para outros fins quebraria o constructo sobre o qual a pesquisa está erigida: a confiança da sociedade no Instituto de pesquisa, nas garantias legais oferecidas e no próprio levantamento estatístico. Tão relevante é essa questão, que vários documentos internacionais e legislações nacionais versam sobre a matéria, buscando assegurá-la, a saber:

a) Resolução nº 68/261 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 29 de janeiro de 2014, que aprova e referenda os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, documento desenvolvido e adotado pela Comissão de Estatísticas das Nações Unidas em 1994, que expressa em seu princípio sexto que “**os dados individuais coletados pelos órgãos de estatística para elaboração de estatísticas, sejam referentes a pessoas físicas ou jurídicas, devem ser estritamente confidenciais e utilizados exclusivamente para fins estatísticos**” (ONU, 2014);

b) Lei nº 5.534/1968, que estabelece no parágrafo único do artigo 1º que “**as informações prestadas [para a execução do Plano Nacional de Estatística conforme Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, art. 2º, § 2º] 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, excetuado, apenas, no que resultar de infração a dispositivos desta lei**” (BRASIL, 1968);

c) Lei nº 5.878/1973, que estabelece no parágrafo 1º do artigo 2º que a atuação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) “se exercerá mediante a produção direta de informações e a coordenação e orientação e o desenvolvimento das atividades técnicas dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais”; e em seu artigo 6º que “**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**" (BRASIL, 1973). É importante destacar que, há época, parte da coleta e tratamento de dados para a produção de estatísticas educacionais hoje sob atribuição do Inep eram realizadas pelo IBGE;

d) Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), em seu artigo 6º, imputa aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar, entre outras responsabilidades, a proteção da informação sigilosa e **da informação pessoal**, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. Em seu artigo 23, define como imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam 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. Já em seu artigo 31, determina 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 artigo, ainda, 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" (grifo nosso). Na sequência, em seu artigo 32, tipifica conduta ilícita do agente público ou militar que "divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal". Há ainda no texto a responsabilização direta de órgãos e entidades públicas "pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou pessoais, cabendo apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso". (BRASIL, 2011);

e) Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que estreita o entendimento de informação pessoal da lei, definindo-a como "informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem"; e também reafirma em seus artigos 55 e 57, as disposições do inciso II, do parágrafo 3º, e do parágrafo 2º, do art. 31, daquela Lei (BRASIL, 2012);

f) O Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE que, entre outras finalidades, propõe-se a fomentar a discussão sobre a cultura de qualidade na produção estatística dos diversos órgãos do Sistema Estatístico Nacional (SEN), e em seu princípio quarto **ratifica o compromisso internacional e o ordenamento legislativo nacional sobre a necessidade de se garantir a proteção e a confidencialidade das informações individualizadas com as quais são produzidas as estatísticas oficiais** (IBGE, 2008);

g) A Portaria Inep nº 91/2017, que torna público os princípios fundamentais e boas práticas que orientam a produção e divulgação das estatísticas educacionais oficiais produzidas pelo Instituto, em conformidade com (1) o compromisso internacional referendado pela Assembleia das Nações Unidas, da qual o Brasil é membro fundador, participante e signatário; e com base no Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE (2), ratifica a **confidencialidade estatística como princípio a ser observado** (INEP, 2017).

3.11. Ademais, cumpre destacar que o próprio Ministério da Transparéncia e Controladoria-Geral da União, no Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, parte do entendimento de que a informação pessoal não diz respeito ao interesse público, apontando a necessidade do órgão ou entidade detentora de informação pessoal de restringir seu acesso, inclusive ao versar sobre a impossibilidade de normativos infrageais produzirem normas que possibilitem qualquer abertura das informações pessoais pelas quais o Estado tem o dever de zelar. (BRASIL, 2013)

3.12. Vale ressaltar que a realização anual dos Censos Educacionais no seu formato atual, com entrega de resultados em tempo exíguo, somente se tornou possível a partir de esforços coordenados entre entes federados autônomos, o que possibilitou a sistematização das informações constantes dos registros administrativos próprios, sem a necessidade de requerer informações diretamente dos indivíduos ou sua autorização para acessar os respectivos registros escolares e administrativos. Impactos sobre os procedimentos adotados pela pesquisa representariam riscos ao seu desenvolvimento, com prejuízo flagrante à colaboração dos participes em fornecer as informações requisitadas, baseada no compromisso de não identificação dos titulares dos dados, distanciando os resultados da pesquisa da realidade que ela pretende alcançar e acarretando atrasos e até a impossibilidade de conclusão da própria pesquisa.

3.13. Dessa forma, uma segunda síntese recupera que o uso da informação pessoal individualizada para qualquer finalidade diversa da produção de estatísticas, que tem por pressuposto a capacidade de informar sobre grupos e não indivíduos, coloca em risco a própria pesquisa e a capacidade do Inep em cumprir suas atribuições legais.

ACERCA DO COMPARTILHAMENTO DE DADOS IDENTIFICADOS DOS CENSOS EDUCACIONAIS

3.14. O Decreto nº 8.789/2016, de acordo com o seu artigo 1º, define como objetivo de compartilhamento as bases de dados oficiais e, no artigo seguinte, apresenta as finalidades voltadas à eficiência administrativa para o ato estabelecido; portanto, volta-se ao domínio dos registros administrativos (BRASIL, 2016a). O próprio Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), articulado à época pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje integrado à estrutura do Ministério da Economia, em consonância com o Decreto nº 6.932/2009, **define bases de dados oficiais como bases de dados de órgãos e entidades do Governo Federal que possuem informações comprobatórias de regularidade de situação de pessoas físicas** (SISP). Por sua vez, a Portaria nº 58, de 23 de dezembro de 2016, da Secretaria de Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, ao estabelecer procedimentos complementares para o compartilhamento das bases de dados oficiais, reafirma o escopo do referido ato administrativo (BRASIL, 2016b). Ainda, o Decreto nº 9.094/2017, ao dispor sobre a racionalização de exigências aos usuários dos serviços públicos e sobre troca de informações entre os órgãos públicos, nos termos do Decreto nº 8.789/2016, recupera que o objetivo do compartilhamento de dados é a 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 base de dados oficial da administração pública federal (BRASIL, 2017).

3.15. Como se pode constatar, as informações pessoais guardadas pelo Inep em decorrência da execução dos Censos Educacionais não são e nem se prestam à comprovação de regularidade de relação do indivíduo com o sistema educacional, nem mesmo são objetos de certidão. Primeiramente, porque não está facultada a identificação da pessoa a partir dos dados coletados pela pesquisa; segundo, porque não podem informar sobre qualquer situação ou condição fora da data de referência da pesquisa; ademais, a metodologia da pesquisa prevê: a harmonização de dados, para serem informados em categorias pré determinadas, deixando de representar *ipsis litteris* o fato administrativo como o é na realidade; o tratamento de dados para cumprir os requisitos metodológicos e de qualidade da pesquisa para serem considerados válidos; além de processos de tratamento estatístico, podendo ter partes imputadas, suprimidas e, inclusive, desconsideradas. Logo, qualquer uso com finalidade distinta da produção de estatísticas revelar-se-ia impróprio. É fundamental frisar que não há consentimento dos titulares do dados para o tratamento de seus dados nos Censos Educacionais, público majoritariamente formado por crianças e adolescentes, e que os informantes, controladores do registro administrativo, responsáveis em primeira instância pela proteção desses dados, os informam ao Inep para os Censos Educacionais, baseados na confiança de que o Inep cumprirá as disposições legais sobre a matéria e os dados não serão utilizados para outra finalidade que não a produção estatística. Nem o Inep nem a União têm a atribuição legal de, nem é a pesquisa um instrumento orientado à, organização e execução dos processos administrativos da escola ou da rede de ensino pelo órgão público responsável pela oferta educacional, antes porém, delas se beneficia. Portanto, não se pode confundir a pesquisa com um registro administrativo.

3.16. Ainda em relação ao Decreto 8.789/2016 e à Portaria nº 58, de 23 de dezembro de 2016, citados anteriormente, há neste último instrumento, no inciso III do parágrafo 1º, do artigo 9º, a previsão de hipótese de suspensão da permissão de acesso à base de dados, quando houver mudança de finalidade na utilização dos dados e informações, portanto situação já descrita e evidenciada nos objetivos do óficio que abre esse processo e solicita a disponibilização para a construção de uma grande base de dados de estudantes que servirá, entre outras finalidades, para simplificar o processo de emissão da carteira estudantil.

3.17. Por fim, sobre o compartilhamento, divulgação, cessão e acesso a dados pessoais de bases de dados de pesquisas estatísticas, soma-se ao rol dos argumentos arrrolados até aqui duas decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF): a primeira da ministra Cármen Lúcia, que suspendeu decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) que determinava a quebra do sigilo estatístico do IBGE, com base na verificação de que o ato questionado apresenta potencialidade lesiva à ordem pública, por abalar a confiança das pessoas que prestam informações ao instituto (STF, 2017); a segunda do ministro Luís Roberto Barroso que deferiu pedido liminar do Inep de suspender a determinação de entrega dos dados identificados do Censo Educacional requisitados pelo Acórdão 2.609/2018 do TCU, sustentado tanto na conclusão anterior da Ministra Carmem Lúcia, quando na conclusão de que a ação apresentar risco à própria continuidade das atividades desempenhadas pelo Inep, com efetivo prejuízo ao monitoramento das políticas públicas de educação (STF, 2018).

4. CONCLUSÃO

4.1. Sem desconsiderar os avanços que o projeto de interoperabilidade das bases de dados oficiais do governo federal pode imprimir às funções administrativas do Estado brasileiro, ratifica-se que o acesso requerido é incompatível com os diversos compromissos internacionais assumidos pelo País e com a legislação nacional, e comprometeria significativamente a sustentação das pesquisas estatísticas do Inep. As estatísticas educacionais são bens de interesse público preponderante que possibilitam à sociedade: (1) conhecer as condições de oferta e de atendimento do sistema educacional brasileiro; (2) acompanhar e avaliar políticas públicas e programas governamentais; e (3) gerar para os gestores públicos, conhecimento objetivo da realidade nacional (diversa e plural) e das realidades locais, para subsidiar decisões mais efetivas e eficientes na gestão das políticas e programas de educação e na alocação e distribuição de recursos públicos. Ademais, é preciso considerar que a formação de um cadastro nacional de estudantes, considerando toda a legislação acerca do tratamento de dados pessoais, inclusive a recente Lei 13.709/2018, precisa considerar o direito dos titulares da informação de participar ou não do cadastro, a informação clara e específica da finalidade do cadastro, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades, além do consentimento do titular que deverá referir-se a finalidades determinadas, sendo as autorizações genéricas para o tratamento de dados pessoais nulas.

4.2. Nesse sentido, a Diretoria de Estatísticas Educacionais reitera que as

bases de dados identificadas dos Censos da Educação Básica e da Educação Superior não podem ser disponibilizadas a terceiros, nem o seu uso pode divergir da finalidade que fundamentou a coleta da informação pessoal: o desenvolvimento de pesquisas e estudos para a produção de estatísticas sobre o sistema educacional brasileiro. Tal entendimento técnico já fora exarado em despachos e notas técnicas desta Diretoria em solicitações de teor semelhante e advindas de outras organizações.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 20.826, de 20 de Dezembro de 1931. Aprova e ratifica o convênio entre a União e as unidades políticas da Federação para o desenvolvimento e a uniformização das estatísticas educacionais e conexas. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1930-1939/decreto-20826-20-dezembro-1931-515613-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5534.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5878.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de novembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9448.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007(a). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007(b). Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Decreto 6.425, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6425.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Lei da Acesso à Informação (LAI). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. 1a. Edição. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016(a). Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria nº 58, de 23 de dezembro de 2016(b). Dispõe sobre procedimentos complementares para o compartilhamento de bases de dados oficiais entre órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-58-de-23-de-dezembro-de-2016-24801204>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Decreto 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

FEIJÓ, Carmen; VALENTE, Elvio. As estatísticas oficiais e o interesse público. Documento para discussão. In: II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais – IBGE. Rio de Janeiro, 21-25 ago. 2006. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/confest_e_confege/pesquisa_trabalhos/arquivosPDF/L711_04.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

IBGE. Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE. IBGE: Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Informacoes_Gerais_e_Refenciais/Codigo_de_Boas_Praticas_das_Estatisticas_do_IBGE.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2017.

INEP. Portaria nº 467, de 19 de setembro de 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acesso_a_informacao/documentos/2014/portaria_n_467_19092014_norma_acesso_informacao.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

INEP. Portaria nº 91, de 02 de fevereiro de 2017. Torna público os princípios fundamentais e boas práticas que orientam a produção e divulgação das estatísticas educacionais oficiais produzidas pelo Inep. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/legislacao/2017/portaria_inep_91_02022017_principios_fundamentais_estatisticas_educacionais.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

ONU. Managing Statistical Confidentiality & Microdata Access: principles and guidelines of good practice. New York and Genova, 2007. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/iiss/Managing-Statistical-Confidentiality-and-Microdata-Access-Principles-and-Guidelines-of-Good-Practice.ashx>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

ONU. Resolution 68/261. Fundamental Principles of Official Statistics. Adopted by the General Assembly on 29 January 2014. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-E.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

PORTAL DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (SISP). **Interoperabilidade:** Bases de Dados Oficiais. Disponível em: <http://www.sisp.gov.br/faq_interoperabilidade/one-faq?faq_id=13997142>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SENRA, Nelson de Castro. A questão dos registros administrativos vis-à-vis a geração de estatísticas. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 13, n. 2. Campinas, 1996. Disponível em: <<https://www.rebep.org.br/revista/article/view/437>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SENRA, Nelson de Castro. Informação estatística: direito à privacidade versus direito à informação. Transinformação, v. 17, n. 1, p. 17-29, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tinf/v17n1/02.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SENRA, Nelson de Castro. A atividade estatística na primeira república, tentativas de cooperação federativa (1890-1930). Texto para discussão (1ª versão). ENCE/IBGE: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.convenio1931.ence.ibge.gov.br/web/ence/NelsonSenra_CoopPrimRepab1890_1930.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Suspensão de liminar, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2 mai. 2017, com o objetivo de suspenderem-se os efeitos da decisão proferida pela Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da Terceira Região na Apelação Cível n. 000568 7-25.2012.4.03.6 108/SP (SL 1103 MC / SP). Brasília, DF, 02 maio 2017. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=311747237&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Mandado de Segurança 36150 DF com deferimento de liminar, em 11 dez. 2018, para a suspender a determinação de entrega dos dados individualizados do Censo Educacional e do ENEM dos anos de 2013 a 2016, requisitados pelo Acórdão 2609/2018 do TCU, assim como as sanções impostas à autoridade responsável pela entrega dos dados. Brasília, DF, 11 dez 2018. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5603616>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

FÁBIO PEREIRA BRAVIN

Coordenador-Geral de Controle de Qualidade e Tratamento da Informação

De Acordo,

CARLOS EDUARDO MORENO SAMPAIO
Diretor de Estatísticas Educacionais



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Pereira Bravin, Coordenador(a) - Geral**, em 25/04/2019, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Moreno Sampaio, Diretor(a)**, em 25/04/2019, às 17:03, 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 **0363624** e o código CRC **2ACC35DE**.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

OFÍCIO Nº 75/2019/DEED-INEP

Ao Senhor

FRANCISCO MAMEDE DE BRITO FILHO

Chefe de Gabinete do Inep

Assunto: Encaminha Nota Técnica Nº 5/2019/CGCQTI/DEED

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23036.002634/2019-11.

Senhor Chefe de Gabinete,

Encaminhamos a presente nota técnica que trata da apresentação dos termos, atos administrativos, excertos da legislação nacional, compromissos nacionais e internacionais acerca dos Censos Educacionais, no que tange à impossibilidade de identificação, compartilhamento e utilização da informação pessoal coletada na produção de estatísticas oficiais para outras finalidades, que se contrapõem ao compartilhamento de bases dados oficiais com base no Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer outras informações que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,

Carlos Eduardo Moreno Sampaio
Diretor de Estatísticas Educacionais

SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos - 1º Andar, Ala B - Bairro Setor de Indústrias Gráficas, Brasília/DF, CEP 70610-908



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Moreno Sampaio, Diretor(a)**, em 25/04/2019, às 17:47, 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](http://sei.inep.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o
código verificador **0364050** e o código CRC **42C11162**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº
23036.002634/2019-11

SEI nº 0364050



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

OFÍCIO Nº 659/2019/GAB-INEP

À Senhora
CAROLINA SCHERER BICCA
Procuradora-Chefe

Assunto: **Solicitação de acesso aos dados do Censo da Educação Superior.**

Senhora Procuradora-Chefe,

De ordem do sr. Presidente do Inep encaminho à Procuradoria Federal junto ao Inep o Ofício nº 83/2019/GAB/SESU/SESU-MEC (0362797), de 23 de abril de 2019, bem como Nota Técnica nº 5/2019/CGCQTI/DEED (0363624), da Coordenação-Geral de Controle de Qualidade e de tratamento da Informação da Diretoria de Estatísticas Educacionais, para a análise da referida Nota Técnica e apresentação de parecer jurídico à luz do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, e demais normativos pertinentes.

Atenciosamente,

VANESSA MONTIEL VENTURA
Chefe de Gabinete Substituta

SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos - Cobertura, Ala A - Bairro Setor de Indústrias Gráficas, Brasília/DF, CEP 70610-908



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Montiel Ventura, Chefe de Gabinete da Presidência, Substituto(a)**, em 29/04/2019, às 10:35, 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 **0364275** e o código CRC **66EA8965**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23036.002634/2018-11

SEI nº 0364275



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS
EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
PROCURADORES

SIG QUADRA 04, LOTE 327 - BRASÍLIA/DF CEP: 70610-908 TEL: (61) 2022-3640. E-MAIL: PF.INEP@INEP.GOV.BR

PARECER n. 00199/2019/RCC/PROC/PFINEP/PGF/AGU

NUP: 23036.002634/2019-11

INTERESSADOS: GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO INEP

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

EMENTA:

- I - Disponibilização da base de dados identificados do Censo da Educação Superior.
- II – Solicitação da Secretaria de Educação Superior 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 Educação Superior do Ministério da Educação – MEC para que esta autarquia disponibilize a base de dados identificada do Censo da Educação Superior.

2. O Ministério informa, no OFÍCIO Nº 83/2019/GAB/SESU/SESU-MEC (0362797), que tal disponibilização visa subsidiar a implementação da nova política de Identidade Estudantil Digital, que tem por objetivo simplificar o processo de emissão da carteirinha estudantil, por meio de um modelo digital. Indica ainda que essa iniciativa permitirá a construção de uma grande base de dados de estudantes, com informações provenientes não apenas dos dados do Censo da Educação Superior, mas também dos dados administrativos de programas do Ministério da Educação.

3. Instada a se manifestar, a Diretoria de Estatísticas Educacionais - Deed do Inep emitiu a Nota Técnica nº 5/2019/CGCQTI/DEED (0363624), na qual defende que as bases de dados identificadas dos Censos da Educação Básica e da Educação Superior não podem ser disponibilizadas a terceiros, nem o seu uso pode divergir da finalidade que fundamentou a coleta da informação pessoal: o desenvolvimento de pesquisas e estudos para a produção de estatísticas sobre o sistema educacional brasileiro.

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 da Educação Superior 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 Superior, realizado anualmente pelo Inep, é o instrumento de pesquisa mais completo do Brasil sobre as instituições de educação superior - IES que oferecem cursos de graduação e sequências de formação específica, além de seus alunos e docentes. Essa coleta tem como objetivo de oferecer à comunidade acadêmica e à sociedade em geral informações detalhadas sobre a situação e as grandes tendências do setor.

8. O Censo reúne informações sobre as instituições de ensino superior, seus cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes e informações sobre docentes nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa.

9. Os dados são coletados a partir do preenchimento dos questionários, por parte das IES e por importação de dados do Sistema e-MEC. As estatísticas educacionais produzidas oferecem aos usuários informações sobre ingressos, matrículas, concluintes, vagas, dados de financiamento estudantil, recursos de tecnologia assistiva disponíveis às pessoas com deficiência, entre outros.

10. Como forma de aprimorar a qualidade das análises realizadas, o Censo traz as informações de alunos e profissionais individualmente. Ou seja, permite que as políticas do setor e seus participantes sejam acompanhados de maneira minuciosa. O Censo ainda subsidia o planejamento e a avaliação de políticas públicas, além de contribuir no cálculo de indicadores de qualidade como o Cálculo Preliminar de Curso - CPC e Índice Geral de Cursos - IGC.

11. A Deed explica que o Censo da Educação Superior é uma pesquisa estatística que coleta dados indiretos, dos registros acadêmicos e administrativos, da IES, segundo questionário próprio, o qual muitas vezes requer dos informantes processos de harmonização e categorização de informações, além de não colher das pessoas naturais a quem os dados se referem (docentes e discentes) consentimento para o tratamento de dados pessoais. Sua função é a produção de estatísticas (dados quantitativos) sobre as IES, suas condições de infraestrutura e locais de oferta de curso, os cursos ofertados, os seus discentes e docentes vinculados, com base em uma data de referência da pesquisa.

12. 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.

13. O sigilo das informações estatísticas tem fundamento constitucional, especificamente no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, 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;

14. 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 “**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.

15. 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;

(...)

16. 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.

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

18. 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.

19. 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.

20. 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, excetuado, apenas, no que resultar de infração a dispositivos desta lei.** (grifos nossos)

21. 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)

22. 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.

23. 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**).

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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**.

28. 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.

29. 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).

30. 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.

31. 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.

32. 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.

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

Acaso 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.

34. Posteriormente, liminar da presidente do STF, Ministra Cármem 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”.**

35. 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 econômicas 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.

36. 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.

37. 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 fora de dúvida que os dados individualizados requisitados pelo TCU cuidam de informação sobre a qual há dever de sigilo, uma vez que se demanda o acesso à 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. (...)

Destaque-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)

(STF - MS 16150/DF - 2018).

38. 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 à 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-Lei 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)

39. Cumpre, 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.

40. 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.

41. 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 exigir os dos usuários dos serviços públicos.

42. 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.

43. 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.

44. Entende-se, assim, que a afirmação de as informações pessoais guardadas pelo Inep em decorrência da execução dos Censos Educacionais não são e nem se prestam à comprovação de regularidade de relação do indivíduo com o sistema educacional, nem mesmo são objetos de certidão, constante na Nota Técnica nº 5/2019/CGCQTI/DEED, encontra respaldo na legislação pertinente, referida no presente Parecer.

45. 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.**

46. A SESu argumenta, ainda, que a obtenção da concordância do informante para a utilização desses dados poderia vir a relativizar a quebra da proteção da informação pessoal. Na medida em que a autorização do uso dos dados pessoais se configure como um requisito para o acesso à política pública tal consentimento deixa de ser, no entanto, livre. Não afastaria, assim, a legislação de proteção de dados pessoais. Isso sem mencionar que permaneceria o impeditivo do uso dos dados obtidos para informação estatística para fins diversos, expressamente vedado pela legislação.

47. Para a implementação da política pública pretendida pela administração mostra-se necessário, salvo melhor juízo, que a organização de uma base de dados administrativos própria com a finalidade de verificar a regularidade dos cadastros de estudantes, na medida em que a legislação específica não autoriza a utilização das bases de dados estatísticos do Censo da Educação Superior para tal finalidade.

III – CONCLUSÃO

48. Diante do exposto, opina-se pela adequação jurídica do entendimento exposto pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep na Nota Técnica nº 5/2019/CGCQTI/DEED, sobre a proteção dos dados estatísticos do Censo da Educação Superior, 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.

49. É o parecer. À consideração superior.

Brasília/DF, 2 de maio de 2019.

RODOLFO DE CARVALHO CABRAL
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23036002634201911 e da chave de acesso 6eaffff44

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 257058868 no endereço eletrônico [http://sapiens.agu.gov.br](https://sapiens.agu.gov.br). Informações adicionais: Signatário (a): RODOLFO DE CARVALHO CABRAL. Data e Hora: 02-05-2019 15:17. Número de Série: 13344745. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS
EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
PROCURADORES

SIG QUADRA 04, LOTE 327 - BRASÍLIA/DF CEP: 70610-908 TEL: (61) 2022-3640. E-MAIL: PF.INEP@INEP.GOV.BR

DESPACHO n. 00241/2019/PROC/PFINEP/PGF/AGU

NUP: 23036.002634/2019-11

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Aprovo a manifestação.
2. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 03 de maio de 2019.

CAROLINA SCHERER BICCA
PROCURADORA-CHEFE/INEP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23036002634201911 e da chave de acesso 6cafff44

Documento assinado eletronicamente por CAROLINA SCHERER BICCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 257870413 no endereço eletrônico [http://sapiens.agu.gov.br](https://sapiens.agu.gov.br). Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA SCHERER BICCA. Data e Hora: 03-05-2019 18:51. Número de Série: 1785584. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

OFÍCIO Nº 0371992/2019/GAB-INEP

Ao Senhor
ARNALDO BARBOSA DE LIMA JÚNIOR
Secretário de Educação Superior
Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - Bl. "L" - 3º Andar - Gabinete
70047-900 - Brasília/DF

Assunto: Acesso às bases de dados identificados do Censo Escolar da Educação Básica.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23036.002634/2019-11.

Senhor Secretário,

Faço referência ao Ofício nº 83/2019/GAB/SESU/SESU-MEC (0362797), de 23 de abril de 2019, por meio do qual Vossa Senhoria solicita ao Inep o acesso às bases de dados identificados do Censo Escolar da Educação Básica, para encaminhar a Nota Técnica nº 5/2019/CGCQTI/DEED (0363624), da Diretoria de Estatísticas Educacionais, bem como o PARECER n. 00199/2019/RCC/PROC/PFINEP/PGF/AGU (0367247), da Procuradoria Federal junto ao Inep.

Na oportunidade, coloco-me à disposição para demais esclarecimentos que eventualmente se façam necessários.

Atenciosamente,

Anexos: I - Nota Técnica nº 5/2019/CGCQTI/DEED (SEI nº 0363624)
II - PARECER n. 00199/2019/RCC/PROC/PFINEP/PGF/AGU (SEI nº 0367247)

ALEXANDRE RIBEIRO PEREIRA LOPES
Presidente

SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos - Cobertura, Ala A - Bairro Setor de Indústrias Gráficas, Brasília/DF, CEP 70610-908



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Ribeiro Pereira Lopes, Presidente**, em 12/06/2019, às 16:41, 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 **0371992** e o código CRC **2D99F708**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23036.002634/2019-11

SEI nº 0371992

Data de Envio:

12/06/2019 16:47:56

De:

INEP/Endereço eletrônico do Gabinete da Presidência <presidencia.gabinete@inep.gov.br>

Para:

gabsesu@mec.gov.br
ddessesu@mec.gov.br
INEP - Presidencia Gabinete <Presidencia.Gabinete@inep.gov.br>

Assunto:

Acesso às bases de dados identificados do Censo Escolar da Educação Básica​;

Mensagem:

Senhor Secretário,

Encaminho a Vossa Senhoria o Ofício nº 0371992/2019/GAB-INEP, de 4 de junho de 2019, referente acesso às bases de dados identificados do Censo Escolar da Educação Básica​;.

Obs: Muito agradeceria o encaminhamento de confirmação de recebimento.

Atenciosamente,
Gabinete de Presidência do Inep
(61) 2022-3608 / 3614 / 3622

Anexos:

Oficio_0371992.pdf
Nota_Tecnica_0363624.pdf
Parecer_0367247_P199.pdf

19/06/2019

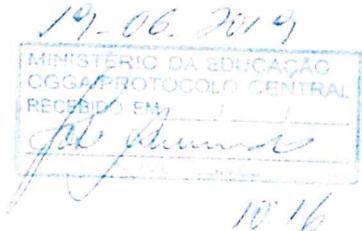
SEMINEP - 0371992 - Ofício



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

OFÍCIO Nº 0371992/2019/GAB-INEP

Ao Senhor
ARNALDO BARBOSA DE LIMA JÚNIOR
Secretário de Educação Superior
Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - Bl. "L" - 3º Andar - Gabinete
70047-900 - Brasília/DF



Assunto: Acesso às bases de dados identificados do Censo Escolar da Educação Básica.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23036.002634/2019-11.

Senhor Secretário,

Faço referência ao Ofício nº 83/2019/GAB/SESU/SESU-MEC (0362797), de 23 de abril de 2019, por meio do qual Vossa Senhoria solicita ao Inep o acesso às bases de dados identificados do Censo Escolar da Educação Básica, para encaminhar a Nota Técnica nº 5/2019/CGCQTI/DEED (0363624), da Diretoria de Estatísticas Educacionais, bem como o PARECER n. 00199/2019/RCC/PROC/PFINEP/PGF/AGU (0367247), da Procuradoria Federal junto ao Inep.

Na oportunidade, coloco-me à disposição para demais esclarecimentos que eventualmente se façam necessários.

Atenciosamente,

Anexos: I - Nota Técnica nº 5/2019/CGCQTI/DEED (SEI nº 0363624)
II - PARECER n. 00199/2019/RCC/PROC/PFINEP/PGF/AGU (SEI nº 0367247)

ALEXANDRE RIBEIRO PEREIRA LOPES
Presidente

SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos - Cobertura, Ala A - Bairro Setor de Indústrias Gráficas,
Brasília/DF, CEP 70610-908

Documento assinado eletronicamente por Alexandre Ribeiro Pereira Lopes, Presidente, em



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

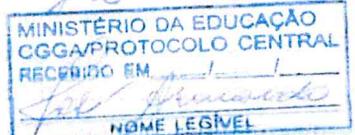
Ofício Nº 15/2019/DEED-INEP

Ao Senhor

Bernardo Goytacazes de Araújo

Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação

Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede, 2º Andar, Zona Cívico-Administrativa,
70047-900 - Brasília/DF



Assunto: Resposta ao Ofício nº 03/2019/GAB/SECADI/SECADI-MEC que solicita a utilização da base de dados de escolas do Censo Escolar do Inep.

Senhor Secretário,

1. Em resposta ao Ofício em epígrafe, que solicita a utilização da base de dados de escolas do Censo Escolar do Inep, informamos que tais informações foram devidamente disponibilizadas ao solicitante. Informação de recebimento confirmada na reunião realizada em 04 de fevereiro no Ministério da Educação. Em relação à solicitação referente ao uso de dados das bases do Censo Escolar, especificamente os dados individualizados para batimentos de dados referentes aos beneficiários do Programa Bolsa Família em situação de não localizados, a Deed, por meio dos seus representantes, que participaram da reunião do dia 04/02, informou aos solicitantes a impossibilidade de o Inep fornecer a base de dados com informações pessoais de alunos, pelas razões a seguir:
2. As informações constantes da base de dados dos Censos Educacionais não podem comprovar regularidade de situação de matrícula de pessoas físicas em instituição de ensino, uma vez que não se trata de um registro administrativo. Trata-se, pois, de uma base de dados de pesquisa estatística referenciada a um período específico no passado, cuja metodologia prevê a produção de informação sobre grupos (ou agregados) de indivíduos e não serve à certificação de condição pessoal. Ademais, como será abordado nos argumentos que se seguem, há questões éticas e legais referentes às pesquisas estatísticas, que se não observadas prejudicam a sua capacidade de informar sobre a realidade que buscam retratar, e colocam em risco no médio e longo prazo, a execução dos Censos Educacionais.
3. A princípio, parece oportuno diferenciar as estatísticas dos registros administrativos. Segundo o professor Nelson Senra (2012), "...as estatísticas são expressões numéricas referidas a certos espaços, em alguns tempos, resultando de sucessivas agregações de informações individuais." Em outro texto, o mesmo autor, aponta que os registros administrativos, por sua vez, "colocam os indivíduos no campo documentário, fixando-lhes detalhes e minúcias, num anotar intenso e contínuo" (id., 1996).
4. Dada sua natureza, portanto, um registro administrativo precisa expressar diferentes condições e fatos relativos a um determinado indivíduo, a partir de um evento que inicia a relação da pessoa com a sua contraparte até o término dessa interação. Os censos educacionais, por outro lado, abordam diversas questões educacionais de forma específica, a partir de conceitos, nomenclaturas e classificações previamente definidos, e não necessariamente de maneira exata como ocorre na realidade do sistema educacional pesquisado, exigindo do informante um processo de transformação da informação para a sua harmonização no contexto nacional. Ademais, regras de validação e críticas de consistência da informação coletada pela pesquisa podem ensejar ajustes e até mesmo desconsideração de dados coletados, o que não é próprio dos registros administrativos.

5. Considerando as estatísticas como um bem público de grande valor para os Estados nacionais e às sociedades democráticas, torna-se importante apontar que a preservação da identificação do indivíduo não visa somente à garantia do direito da pessoa à intimidade e privacidade, mas também busca garantir o fundamento sobre o qual a pesquisa se sustenta: a colaboração dos indivíduos em prestar informações fidedignas à pesquisa. Assim, a percepção de que os dados pessoais conhecidos pela pesquisa possam ser utilizados para outros fins resultaria também em dano público, pois quebrar-se-ia o constructo sobre o qual a pesquisa está erigida: a confiança da sociedade no Instituto de pesquisa, nas garantias legais oferecidas e no próprio levantamento estatístico.

6. Não obstante, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) veda a identificação da pessoa a que as informações estatísticas se referirem (inciso II, § 3º, Art. 31). Sobre o expresso objetivamente nesta lei, é oportuno observar que os Censos Educacionais, conforme sua metodologia, não coleta dados a partir de abordagem direta das pessoas, mas de forma indireta; portanto, as pessoas a que as informações fazem referência não conhecem a extensão dos dados coletados e não há anuência delas, ou previsão legal, para o uso de suas informações pessoais para além do previsto na pesquisa.

7. Também a Lei nº 5.878/1973, estabelece que "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" (Art. 6º). Ademais, também o Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, que dispõe sobre o censo anual da educação, assegura o sigilo e a proteção de dados pessoais apurados no Censo da Educação, vedada a sua utilização para fins diferentes dos previstos na legislação educacional aplicável.

8. Por fim, acerca de solicitação recente de igual teor, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de liminar da presidente, ministra Cármem Lúcia, suspendeu a decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) que determinava a quebra do sigilo estatístico do IBGE com base na verificação de que o ato questionado apresenta potencialidade lesiva à ordem pública, por abalar a confiança das pessoas que prestam informações ao instituto (BRASIL. STF, 2017). Ainda em matéria de teor correlato, o Supremo Tribunal Federal (STF) também deferiu o pedido liminar, do Inep, para "suspending a determinação de entrega dos dados individualizados do Censo Educacional e do ENEM dos anos de 2013 a 2016, requisitados pelo Acórdão 2609/2018 do TCU, assim como as sanções impostas à autoridade responsável pela entrega dos dados", com base no reconhecimento de que o seu atendimento "(i) quebraria a confiança daqueles que fornecem seus dados, colocando em risco a sua capacidade [do Inep] de pesquisa e monitoramento das políticas públicas de educação; e (ii) afrontaria direitos de terceiros que têm a garantia de sigilo sobre os seus dados pessoais". Decisão constante do Anexo SEI nº 0331886.

9. Nesse sentido, reiteramos 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.

10. 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.

11. Assim, a Diretoria de Estatísticas Educacionais permanece à disposição para outros esclarecimentos, se necessário.

Atenciosamente,

Carlos Eduardo Moreno Sampaio

Diretor de Estatísticas Educacionais

Referências:

SENRA, Nelson de Castro. **A questão dos registros administrativos vis-à-vis a geração de estatísticas.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 13, n. 2. Campinas, 1996. Disponível em: <<https://www.rebep.org.br/revista/article/view/437>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

SENRA, Nelson de Castro. **A atividade estatística na primeira república, tentativas de cooperação federativa (1890-1930).** Texto para discussão (1^a versão). ENCE/IBGE: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.convenio1931.ence.ibge.gov.br/web/ence/NelsonSenra_CoopPrimRepub1890_1930.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de liminar, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2 mai. 2017, com o objetivo de suspenderem-se os efeitos da decisão proferida pela Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da Terceira Região na Apelação Cível n. 000568 7-25.2012.4.03.6108/SP (SL 1103 MC / SP). Brasília, DF, 02 de maio de 2017. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=311747237&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança (MS 36150-DF), em 10 dez. 2018, com o objetivo de suspenderem-se as determinações e sanções do Acórdão 2609/2018 do TCU. Brasília, DF, 10 dez. 2018. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5603616>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos - 1º Andar, Ala B - Bairro Setor de Indústrias Gráficas, Brasília/DF, CEP 70610-908



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Moreno Sampaio, Diretor(a)**, em 11/02/2019, às 17:21, 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 **0331398** e o código CRC **396634B5**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23036.000455/2019-31

SEI nº 0331398

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.150 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
IMPTE.(S)	: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANISIO TEIXEIRA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
IMPDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TCU. SIGILO ESTATÍSTICO. DADOS INDIVIDUALIZADOS DO ENEM E DO CENSO ESCOLAR.

1. Mandado de segurança impetrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP contra acórdão do TCU que determinou a entrega de dados individualizados do Censo Escolar e do ENEM para auditoria do Programa Bolsa Família.
2. O art. 5º, X, XIV e XXXIII, da CF/1988, e a Lei nº 12.527/2011 – Lei de acesso à informação – asseguram o sigilo de dados pessoais. A divergência quanto ao dever de sigilo do INEP sobre os dados requisitados pelo TCU é matéria sujeita à reserva de jurisdição, não cabendo ao órgão de controle externo decidir sobre a caracterização de ofensa à garantia constitucional.
3. As informações prestadas ao INEP são fornecidas por jovens estudantes para o

MS 36150 MC / DF

atendimento de uma finalidade declarada no ato da coleta dos dados e sob a garantia de sigilo das informações pessoais. É plausível a alegação de que a transmissão desses dados para finalidade diversa: (i) subverte a autorização daqueles que concordaram em prestar as declarações; e (ii) coloca em risco a capacidade do INEP de pesquisar e monitorar políticas públicas.

4. Além disso, o fornecimento dos dados requisitados pelo TCU esvaziaria o objeto da impetração, o que justifica o deferimento da liminar.

5. Perigo de dano demonstrado diante da iminência de incidência de multa e da aplicação de sanção de afastamento da autoridade responsável pela entrega dos dados.

6. Liminar concedida.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, contra o **Acórdão 2609/2018** do Tribunal de Contas da União - TCU, que, no Processo TC 032.908/2017-2, determinou a entrega de dados individualizados do Censo Educacional e do ENEM para auditoria do Programa Bolsa Família. Confira-se trecho do ato impugnado (Doc. 02, fls. 52/63):

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social em razão da recusa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em fornecer informações solicitadas pelo TCU para realização de auditoria, ACORDAM

MS 36150 MC / DF

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Maria Inês Fini, Presidente do Inep;

9.3. determinar à unidade instrutiva que promova nova diligência ao Inep, para, no prazo regimental, fornecer as informações a seguir descritas, tal como originalmente requisitado por meio do ofício de diligência 284/2017-TCU/SecexPrevidência:

9.3.1. microdados identificados do Censo da Educação Básica dos anos de 2013 a 2016; e

9.3.2. microdados identificados do Enem dos anos de 2013 a 2016;

9.4. informar ao INEP que o não atendimento da diligência, no prazo e forma indicados no parágrafo anterior, pode ensejar a aplicação de multa e o afastamento temporário do responsável, nos termos dos arts. 58 e 44, *caput*, da Lei 8.443/1992, respectivamente." (grifos acrescentados)

2. O impetrante afirma que a obrigação de entrega de dados individualizados de suas bases estatísticas viola: (i) o art. 5º, X, XIV e XXXIII da Constituição Federal; (ii) o art. 23 da Lei nº 12.527/2011 – lei de acesso à informação; (iii) o art. 6º do Decreto nº 6.425/2008 (sigilo dos dados do censo educacional); e (iv) a Resolução da Assembleia da ONU nº 68/261/2014, que dispõe sobre o sigilo estatístico. Sustenta, assim, que o TCU exorbitou de suas atribuições constitucionais, uma vez que constrangeu o INEP a fornecer dados sobre os quais se impõe o dever de sigilo. Dessa forma, argumenta que, embora o TCU indique a necessidade dos dados para auditar a efetividade do programa Bolsa Família, apurando se jovens integrantes de famílias beneficiárias acessam o

MS 36150 MC / DF

mercado formal de trabalho, a requisição administrativa: (i) quebraria a confiança daqueles que fornecem seus dados, colocando em risco a sua capacidade de pesquisa e monitoramento das políticas públicas de educação; e (ii) afronta direitos de terceiros que têm a garantia de sigilo sobre os seus dados pessoais.

3. É o relatório. Decido o pedido liminar.

4. Nos mandados de segurança de competência originária dos tribunais, cabe ao relator apreciar os pedidos de medida liminar (Lei nº 12.016/2009, art. 16). O deferimento de um pedido de tutela de urgência pressupõe a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009 e art. 300 do CPC/2015). Nesse aspecto, em juízo preliminar, entendo que a divergência quanto ao dever de sigilo do INEP sobre os dados requisitados pelo TCU é matéria sujeita à reserva de jurisdição, não cabendo ao próprio órgão requisitante decidir sobre a caracterização de ofensa a uma garantia constitucional. Além disso, considerando que o fornecimento dos dados requisitados pelo TCU esvaziaria o objeto da impetração, o deferimento da liminar se justifica para preservação da utilidade do processo.

5. O impetrante afirma ter o dever de preservar o sigilo de dados individualizados de estudantes que realizaram o ENEM no período de 2013 a 2016, bem como daqueles que participaram do Censo Educacional. No ato apontado como coator, no entanto, o TCU afirma que: (i) o art. 31, § 1º, inciso I, da Lei nº 12.527/2011 confere ao auditor do TCU a possibilidade de acesso às informações pessoais, mesmo que restritas; (ii) o item 16.3 do Edital ENEM 2017 assegura o uso da informação pessoal no âmbito de programas governamentais; (iii) o art. 86 da Lei nº 8.443/1992 impõe ao servidor do TCU o sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções; e (iv) o INEP não pode conceder ao TCU o mesmo tratamento restritivo que

MS 36150 MC / DF

aplica aos pesquisadores acadêmicos ou institucionais, em razão de suas prerrogativas para o exercício pleno da atividade de controle externo.

6. 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 fora de dúvida que os dados individualizados requisitados pelo TCU cuidam de informação sobre a qual há dever de sigilo, uma vez que se demanda o acesso à 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.

7. 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 coleta dos dados e sob a garantia de sigilo do INEP quanto às informações pessoais.

8. 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

MS 36150 MC / DF

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. Em caso análogo, o STF, em decisão da então Presidente Min. Cármem Lúcia, deferiu suspensão de liminar, indicando que a violação de sigilo estatístico tem “*potencialidade lesiva à ordem pública, por abalar a confiança daqueles que prestam as informações aos entrevistadores do IBGE, comprometendo a fidelidade e veracidade dos dados fornecidos e, por conseguinte, a própria finalidade daquele Instituto, a subsidiar a elaboração de políticas públicas em benefício da sociedade*” (SL 1103, Rel. Min. Cármem Lúcia, j. em 02.05.2017).

9. Destaque-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.

10. Além disso, o fornecimento dos dados requisitados pelo TCU esvaziaria o objeto da impetração, subtraindo do Poder Judiciário o exame da constitucionalidade da negativa oposta pelo INEP. Esse cenário evidencia risco ao resultado útil do processo, o que justifica o deferimento da tutela de urgência. De igual modo, a iminência de incidência de multa e a aplicação de sanção de afastamento da autoridade responsável pela entrega dos dados caracterizam o perigo de dano para o deferimento da liminar.

11. Diante do exposto, **defiro o pedido liminar** para a suspender a determinação de entrega dos dados individualizados do Censo Educacional e do ENEM dos anos de 2013 a 2016, requisitados pelo Acórdão 2609/2018 do TCU, assim como as sanções impostas à

MS 36150 MC / DF

autoridade responsável pela entrega dos dados.

12. Notifique-se a autoridade impetrada para prestar informações, bem como intime-se o órgão de representação judicial da respectiva pessoa jurídica para, querendo, ingressar no feito (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, I e II). Em seguida, remetam-se os autos à Procuradoria-Geral da República, para parecer (art. 12 da Lei nº 12.016/2009).

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 10 de dezembro de 2018.

Ministro LUIS ROBERTO BARROSO

Relator



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) 2022-3640. E-MAIL: PF.INEP@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 Nº 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 Condicionalidade 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 Nº 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.

11. O sigilo das informações estatísticas tem fundamento constitucional, especificamente no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, 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;

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 conceitua 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, excetuado, 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 integridade das informações individuais ou identificadas que utiliza como parte de seu processo de produção de estatísticas.

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 contribui 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 Cármem 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 econômétricas 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. Apesar da 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 fora de dúvida que os dados individualizados requisitados pelo TCU cuidam de informação sobre a qual há dever de sigilo, uma vez que se demanda o acesso à 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. (...)

Destaque-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 à 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-Lei 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. Cumpre, 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 exigir-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 Nº 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 Nº 6/2019/CGAIE/SEMESP/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 Nº 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 Nº 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.
