



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. 00018/2022/PROC/PFINEP/PGF/AGU

NUP: 23036.004686/2020-58

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

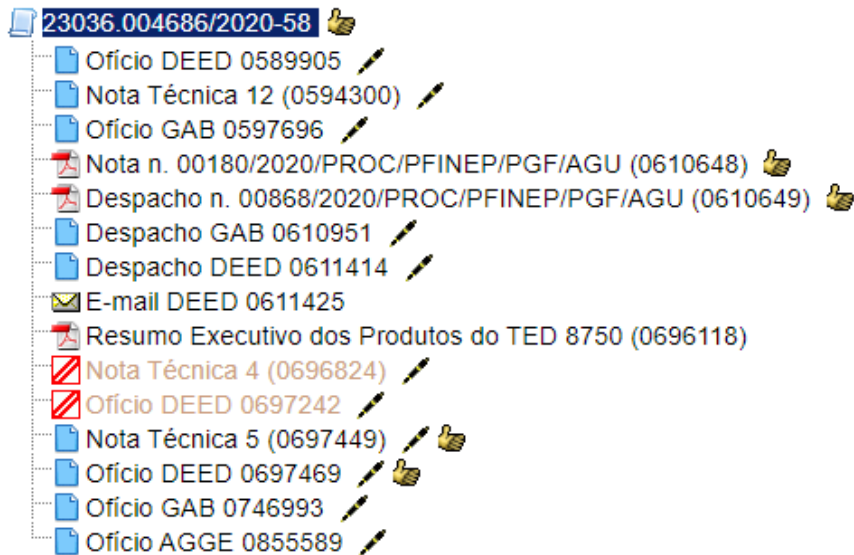
ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

- I. Consulta jurídica sobre medidas administrativas relacionadas à divulgação de microdados dos Censos Educacionais mantidos pelo Instituto.
- II. Análise de evidências apresentadas em estudo sobre o Controle de Privacidade nos Censos Educacionais do Inep (TED 8750). Repercussão sobre as bases de dados e formato de divulgação de estatísticas oficiais do INEP.
- III. Interpretação do alcance das disposições da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) sobre os dados pessoais constantes dos Censos Educacionais.
- IV. Hipóteses legais de tratamento de dados pessoais e restrição de acesso por terceiros. Risco potencial de identificação dos titulares.
- V. Observância da orientação fixada pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Precedente do Supremo Tribunal Federal sobre o tratamento e uso de dados pessoais para fins estatísticos pelo Poder Público.
- VI. Manifestação conclusiva acerca dos questionamentos da Administração com recomendações de caráter técnico-jurídico.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Assessoria de Governança e Gestão Estratégica da Presidência do INEP, por intermédio do OFÍCIO Nº 0855589/2022/AGGE/GAB-INEP (0855589), que indaga esta Procuradoria Federal acerca da juridicidade de decisões técnicas relacionadas à divulgação de microdados dos Censos Educacionais mantidos pelo Instituto. O núcleo da consulta se concentra na descrição do alcance e a adequada interpretação da Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.709/2018, no âmbito do INEP e a viabilidade legal de divulgação de dados constantes dos Censos, observadas as disposições legais sobre a proteção e tratamento de dados pessoais e o dever de transparência estabelecido na Lei de Acesso à Informação.

2. Os autos eletrônicos no SEI foram instruídos com os seguintes documentos:



3. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, deve-se esclarecer que cabe a este órgão jurídico de execução da Procuradoria-Geral Federal prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, à luz do que dispõe o art. 131, da Constituição Federal de 1988, e o art. 10 da Lei nº 10.480/02 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73/93, e que esta manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe.

5. É importante assinalar que esse controle interno da legalidade, que se concretiza na análise de atos normativos, de consultas, de programas, políticas e ações públicas por esta Consultoria cinge-se à constatação da conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição, com as normas infraconstitucionais, notadamente com aquelas relativas à matéria educacional, conforme didaticamente dispõe o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, a saber:

BPC nº 7 Enunciado

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Em sua fonte expressa:

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

6. Conforme acima destacado, o objeto da consulta versa sobre o alcance e a adequação da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados à publicização de microdados constantes dos Censos Educacionais, considerando as evidências técnicas apresentadas no estudo sobre o Controle de Privacidade nos Censos Educacionais do Inep (TED 8750) executado pela Universidade Federal de Minas Gerais, e os eventuais riscos de violação à privacidade nos casos de identificação de seus titulares em virtude da modificação dos procedimentos atuais de pesquisas, especialmente envolvendo crianças e adolescentes.

7. Ainda em sede de preliminar à análise aqui empreendida, cumpra-se destacar que ainda resta pendente no âmbito do INEP a edição de regulamentos específicos a que faz menção o art. 62 das disposições finais da Lei nº 13.709/2018^[1], que deverão regulamentar o acesso aos dados coletados e produzidos nos censos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), de modo que o esforço da Instituto, evidenciado na constituição da Força-Tarefa (SEI 23036.004911/2020-56) e do próprio TED 8750, deve ser aprofundado para continuar a produzir resultados quantitativos e

qualitativos no sentido de habilitar, internamente, a melhor regulação possível da divulgação e acesso aos dados em consonância com a LGPD.

8. O contexto da realização e resultados obtidos no Termo de Execução Descentralizada nº 8750 – Controle de Privacidade nos Censos Educacionais do Inep foram descritos pela Coordenação-Geral de Controle de Qualidade e Tratamento da Informação na NOTA TÉCNICA Nº 5/2021/CGCQTI/DEED (0697449), da qual se ressalta o seguinte:

O avanço das tecnologias de informação e comunicação (TIC), associado às mudanças econômicas e dos processos produtivos sustentados na digitalização das atividades humanas, bem como a institucionalização de novas leis e regulamentos para o tratamento de dados pessoais impõem desafios às diversas instituições de pesquisa em todo o mundo, visando assegurar os diferentes compromissos técnicos e legais requeridos na produção das estatísticas oficiais: desde a expectativa dos cidadãos de que a informação seja tratada exclusivamente para a finalidade a que se propõe, com o devido tratamento da privacidade, até as exigências que se impõem para que as estatísticas ofereçam informações oportunas, adequadas para o enfrentamento dos problemas contemporâneos das sociedades.

Nesse contexto, essas organizações são compelidas a demonstrar que os dados por elas divulgados não permitem a identificação ou reidentificação dos indivíduos que fazem parte do público-alvo das pesquisas, requerendo, por vezes, a atualização dos procedimentos técnicos e dos produtos de divulgação estatística. Ao mesmo tempo, esforçam-se para desenvolver novos produtos informacionais para atender demandas cada vez mais recorrentes da sociedade e dos governos por novas informações e prazos mais curtos de atualização.

A questão é crucial para o desenvolvimento das pesquisas sociais, entre elas compreendida a pesquisa estatística, para as quais a confidencialidade dos dados pessoais tratados é um pressuposto ético e um requisito metodológico, e no caso da pesquisa estatística é tratada objetivamente em Resolução Internacional da Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução nº 68/261, de 29 de janeiro de 2014), em manuais e documentos técnicos dos sistemas estatísticos nacionais e em normas legais nacionais, no caso brasileiro, entre outras: [Lei nº 5.534/1968](#), [Lei nº 5.878/1973](#), Lei de Acesso à Informação - LAI ([Lei 12.527/2011](#)) e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei 13.709/2018).

O comprometimento de dados pessoais controlados por empresas e órgãos da Administração Pública e os riscos associados ao acesso e ao uso impróprio dessas informações é uma questão que tem ganhado cada vez mais a atenção da sociedade, culminando em vários países na elaboração de legislações gerais sobre o tratamento de dados pessoais tanto pelo setor privado quanto pelo setor público. Mesmo após a promulgação da LGPD e até em decorrência dela, os impactos seguem requerendo novas abordagens, ainda no campo jurídico, como o processo legislativo de Proposta de Emenda à Constituição 17/2019. No âmbito da atuação técnica do Inep, por sua vez, o esforço é assegurar os compromissos assumidos de modo a sustentar a confiança e a cooperação dos indivíduos, fatores necessários ao desenvolvimento das pesquisas estatísticas, para a validade dos seus resultados e, em ulterior análise, para a sustentação da capacidade técnica da autarquia cumprir suas atribuições legais.

Os riscos, entretanto, traduzem-se em fatos que expõem continuamente a criticidade da questão. Um mapa de ameaças cibernéticas, atualizado continuamente, elaborado por uma empresa de soluções de segurança da informação, apresenta a "indústria do setor educacional" como um alvo preferencial de ataques (para mais informações consultar <https://threatmap.checkpoint.com>). Não raro, depara-se com notícias na imprensa sobre o comprometimento de dados pessoais relacionados ao setor, dentre os quais destaca-se abaixo alguns casos ilustrativos recentes:

[Falha na Secretaria da Educação do DF expõe dados de quase 1,5 milhão de alunos.](#)

[Falha em sistema do MEC expõe dados até de Bolsonaro e Lula.](#)

[Vazam emails, senhas e fotos de milhares de estudantes do Pernambuco.](#)

[Servidor desprotegido da UEESP expõe dados de milhares de universitários paulistas.](#)

[Exclusivo: falha em sistema de franquia de escolas expõe dados de alunos, funcionários e franqueados.](#)

[Dados sigilosos de 3,8 milhões de estudantes de SP vazam na internet.](#)

"...Um incidente, particularmente se recebe forte atenção da mídia, tem um impacto significativo sobre a cooperação dos respondentes e conseqüentemente sobre a qualidade das estatísticas oficiais" ([Dupriez, O.; Boyko, E. International Household Survey Network – IHSN, 2010](#). Tradução. Livre).

Embora o risco de identificação de pessoas nos microdados dos censos da educação já fosse conhecido, desde 2016, a partir do trabalho acadêmico de Maria Jane de Queiroz e Gustavo Motta, publicado em 2015 ([Privacidade e Transparência no Setor Público: Um Estudo de Caso da Publicação de Microdados do INEP](#)), a

soluções apresentadas no estudo não solucionam de maneira definitiva o problema. Desde então, a equipe técnica da Diretoria de Estatísticas Educacionais tem se debruçado mais detidamente sobre a questão, o que tem requerido, para além do desenvolvimento de habilidades técnicas, uma discussão mais aprofundada sobre questões éticas, históricas e metodológicas da pesquisa estatística, assim como acerca do debate recente sobre privacidade e tratamento de dados pessoais, carreado nas discussões públicas do processo legislativo de formulação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). Com o tempo, as evidências do problema passaram a fatos eventuais demonstrando a fragilidade anteriormente identificada, como se pode verificar, por exemplo, nas matérias: [Estudo inédito indica alta chance de fraude em mil provas do Enem](#) e [Dados de Filipe Sabará não aparecem em censo do MEC](#). A mensuração objetiva desse risco, entretanto, não era do alcance da equipe técnica do Instituto.

Considerando o contexto apresentado, a necessidade de adequação do tratamento de dados pessoais aos requisitos trazidos pela LGPD, e a necessidade de manutenção da relação de confiança entre o INEP e o público-alvo de suas pesquisas, especialmente os estudantes, suas famílias e toda a cadeia de informantes e usuários das estatísticas produzidas; esta Diretoria observou a oportunidade e a necessidade de se avaliar e, eventualmente, atualizar os métodos de controle de divulgação estatística utilizados na divulgação dos resultados de suas pesquisas, os Censos da Educação Básica e da Educação Superior. Nessa esteira, enfim, foi elaborado e executado o projeto do TED 8750, a partir da identificação de um parceiro com conhecimento científico reconhecido e capacidade técnica suficiente para a realização de procedimentos experimentais que mensurassem objetivamente os riscos de identificação dos titulares de dados pessoais tratados pelas pesquisas e disseminados nos microdados públicos, além da realização de estudos de caso de outras organizações com atribuições semelhantes às do Inep, e da aplicação de técnicas referenciadas na literatura científica, os quais pudessem orientar a atuação do Instituto.

Os estudos das referências bibliográficas apontaram que nas últimas décadas a comunidade científica tem se dedicado intensamente à pesquisa na área de controle de divulgação estatística, com técnicas cada vez mais refinadas sendo elaboradas. Como exemplos, no campo da anonimização, as técnicas determinísticas prevalentes incluem *k-anonymity*, *l-diversity* e *t-closeness*, enquanto no campo de sanitização probabilística de dados, as técnicas predominantes se baseiam em *differential privacy* e suas variantes (como *local differential-privacy*). Em tempo, a literatura assume que, até o momento, não há uma única técnica que se aplique idealmente a todos os cenários. Dada a complexidade e as nuances do assunto, o acompanhamento de uma equipe de *experts* é fundamental para a escolha da metodologia adequada com aplicabilidade adequada para o caso do Inep.

Os achados dos levantamentos e os resultados dos experimentos realizados no âmbito do TED 8750 encontram-se reunidos no documento Excertos de Resumos Executivos dos Produtos do TED 8750 (documento SEI nº 0696118), entre os quais destacam-se:

As atuais técnicas de proteção de privacidade utilizadas pelo Inep nos microdados divulgados, consistindo apenas em desidentificação – em que se removem possíveis identificadores individuais óbvios dos registros, como nome, CPF e RG – e em pseudonimização – em que tais identificadores individuais óbvios são substituídos por um código único de identificação artificialmente criado – estão sujeitas a vários riscos de privacidade já identificados na literatura.

No caso do Censo da Educação Superior de 2018:

uma combinação de 3 quaseidentificadores (dia e ano de nascimento, e código do curso) permite ao adversário reidentificar com absoluta certeza até 39% dos indivíduos na base, ou aproximadamente 4.200.000 estudantes;

uma combinação de 4 quaseidentificadores (dia, mês e ano de nascimento, e código do curso) pode levar à reidentificação de até 80% dos indivíduos, ou aproximadamente 8.600.000 estudantes;

na mesma base a mesma combinação de 3 quaseidentificadores permite ao adversário reidentificar um indivíduo aleatoriamente selecionado como alvo com probabilidade de até 56% após a realização do ataque; enquanto que a mesma combinação de 4 quaseidentificadores eleva essa probabilidade a até 87%.

No caso do Censo da Educação Básica de 2019:

uma combinação de 3 quaseidentificadores (mês e ano de nascimento e código da escola em que estudo) permite ao adversário reidentificar um indivíduo aleatoriamente selecionado como alvo com probabilidade de até 29,64% após a realização do ataque;

enquanto uma combinação de 4 quaseidentificadores (mês e ano de nascimento, município de nascimento e código da escola em que estudo) pode elevar essa chance de sucesso a até 49,86%.

Já o uso de todos os 10 quaseidentificadores (mês e ano de nascimento, município de nascimento e endereço, nacionalidade e país de origem, sexo, cor/raça, código da escola e dependência administrativa da escola) eleva o risco a 75,51%.

O risco de inferência de atributo é sensivelmente maior que o risco de reidentificação do indivíduo.

Os resultados obtidos demonstram de forma inequívoca que a atual forma de divulgação dos Censos Educacionais pelo Inep submete os titulares dos dados a consideráveis riscos de violação de privacidade,

incluindo reidentificação e inferência de atributos sensíveis. Tal situação poderia constituir em violação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

A sanitização por amostragem reduziu significativamente a degradação determinística de privacidade, mas teve pouco efeito na degradação probabilística. O resultado está em conformidade com o conhecimento da literatura técnica: a amostragem diminui o número absoluto de indivíduos expostos a risco, entretanto aqueles presentes na amostra ainda podem estar sujeitos a graves violações. Por outro lado, a amostragem demonstrou uma manutenção razoável da utilidade estatística.

A sanitização por privacidade diferencial local praticamente eliminou a degradação probabilística de privacidade. (a ela não se aplicam análises determinísticas). Por outro lado, o método em sua forma atual apresentou um custo elevado –e potencialmente proibitivo– na utilidade estatística dos dados divulgados. Os resultados confirmam o conhecimento da literatura técnica: na maioria dos casos um trabalho longo e laborioso de ajuste de parâmetros e técnicas normalmente é necessário para se atingir o potencial máximo de utilidade da privacidade diferencial local.

Os relatórios completos de cada um dos produtos desenvolvidos nos âmbito do TED 8750 encontram-se disponíveis no processo 23036.007050/2019-24, nos quais o tratamento de cada objeto é tratado de forma detalhada e exaustiva até possibilitar as conclusões exaradas. Frente aos resultados alcançados, as recomendações da equipe da UFMG para o Inep centram-se em duas ações:

abandono “temporário” da divulgação pública de microdados individualizados – exceto em salas seguras em favor da divulgação de dados agregados sanitizados por privacidade diferencial; e desenvolvimento de um método de sanitização de microdados por privacidade diferencial local desenhado e refinado especificamente para Censos Educacionais. Opção que demandaria tempo e recursos significativamente maiores, incluindo atividades de pesquisa e desenvolvimento.

A equipe técnica da autarquia, em conjunto com a equipe de execução do projeto, concluiu que os estudos foram fundamentais para: (1) retornar ao Inep informação crucial para tomadas de decisões futuras, balanceando soluções de curto prazo – implementáveis de forma relativamente rápida, mas potencialmente sub-ótimas quanto à utilidade provida – e soluções de longo prazo – mais úteis, porém que demandem maior investimento de tempo e pessoal especializado; e (2) subsidiar uma comunicação efetiva com as partes interessadas sobre os desafios técnicos na divulgação de microdados, facilitando a compreensão sobre eventuais decisões futuras.

9. As conclusões do estudo realizado pelo Departamento de Ciências da Computação da Universidade Federal de Minas Gerais foram previamente encaminhados a esta Procuradoria Federal. Contudo, em virtude da vigência da Portaria n. 592, de 10 de novembro de 2020, a manifestação técnico-jurídica acerca do tema restou destinada à Força-Tarefa criada pela Presidência do INEP à época para a diagnosticar os impactos da LGPD no âmbito deste Instituto, conforme se observa na Nota nº 00180/2020/PROC/PFINEP/PGF/AGU, de 23/11/2020.

10. Entretanto, de acordo com o OFÍCIO Nº 0697469/2021/DEED-INEP (0697469), de 20/05/2021, a Diretoria de Estatísticas Educacionais informou que "...a questão ainda não foi abordada no âmbito daquele grupo". E ainda que "...os resultados dos estudos foram apresentados em instância colegiada, o Comitê de Governança Institucional, na reunião do dia 03 de maio de 2020". Então, a partir das considerações consignadas na NOTA TÉCNICA Nº 5/2021/CGCQTI/DEED (0697449), aquela Diretoria entendeu necessária a formulação de nova consulta jurídica com a finalidade de esclarecer os seguintes pontos:

A Deed reapresenta os autos do processo à Presidência do Inep, agora que o TED 8750 encontra-se finalizado e, portanto, os achados decorrentes dos procedimentos técnicos são conclusivos, para ciência e providências de encaminhamento e tratamento da questão. Ainda, nesse íterim, apresenta-se um conjunto de questões, que em nossa visão, requerem consulta e análise jurídica da Procuradoria Jurídica do Inep para sustentar, no plano legal, decisões técnicas que venham a ser requeridas.

Considerando as evidências e os indícios apresentados nos estudos referidos a correta interpretação da LGPD e demais leis correlatas, a divulgação dos microdados públicos na forma atual infringe as disposições legais vigentes?

A Deed propõe que seja continuado o trabalho com o Departamento de Ciências da Computação da UFMG, em um novo projeto, para adequar o tratamento de dados pessoais realizado por ocasião das pesquisas estatísticas à LGPD. Enquanto não há uma solução definitiva para esse produto ("microdados públicos"), a alternativa apresentada é a retirada do site do Inep dos microdados públicos que contenham dados pessoais, até que um outra versão que assegure a privacidade dos titulares possa ser disponibilizada. Até lá, os microdados estariam disponíveis aos pesquisadores que deles necessitarem por meio do Serviço de Acesso aos Dados Protegidos do Inep (Sedap) e outras eventuais soluções que permitam a divulgação anonimizada e segura dos resultados das pesquisas. Os demais produtos que apresentam os resultados das pesquisas à sociedade, que não contém risco a privacidade dos titulares da pesquisa seguem sendo divulgados (resumos técnicos, sinopses estatísticas, etc). **Há alguma orientação diferente, sustentada em base legal, caso conclua-se que os microdados públicos, na sua forma atual, não asseguram os compromissos legais previstos na LGPD?**

Em caso de representação ou petição, contra o Inep, por retirar do ar os microdados públicos, alegando descumprimento da Lei de Acesso à Informação, a contraposição com as referências apresentadas e as novas disposições da LGPD poderia ser sustentada em uma argumentação jurídica?

Em caso de manutenção no ar do produto (disponível no site do Inep), na forma atual, e considerando os achados da pesquisa, há risco de representação contra o gestor da pesquisa por improbidade, omissão e ilegalidade, e petição junto à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) contra o Inep, pelo não atendimento à disposições legais vigentes?

Por fim, um entendimento ainda em aberto, não diretamente relacionado aos achados do TED 8750, mas referido à LGPD. Entende-se do documento legal referenciado que o tratamento de dados pessoais pelo Inep (órgão de pesquisa) para a realização de pesquisas estatísticas e de avaliação educacional é uma das hipóteses previstas para o tratamento de dados pessoais sem a necessidade de consentimento do titular (Art. 7º, inciso IV, Lei 13709, de 14/08/2018). Entretanto, o mesmo diploma legal irá tratar, em seu artigo 14, especificamente dos dados pessoais de crianças e adolescentes. Considerando que esse público é o público-alvo majoritário de algumas pesquisas desenvolvidas neste instituto (Censo Escolar da Educação Básica e a Avaliação da Educação Básica – SAEB) e que eventual exigência de coletar o consentimento de cada um dos participantes das pesquisas poderia inviabilizá-las, **a hipótese de tratamento de dados pessoais para a realização de pesquisas sem o consentimento dos titulares e responsáveis (do Artigo 7º) abrigaria sustentação legal suficiente para a manutenção dos procedimentos atuais das pesquisas que tratam dados pessoais de crianças e adolescentes, já considerando os ajustes requeridos para a adequação da divulgação dos resultados das pesquisas?**

11. Antes de analisar os aspectos propriamente jurídicos da consulta, e com a finalidade de apresentar em maior grau de detalhamento as questões levantadas pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do INEP, registra-se adiante algumas das observações lançadas no *Relatório sobre os riscos à privacidade decorrentes da atual forma de divulgação dos microdados dos Censos Educacionais do Inep*, que consiste no Produto 02 do Resumo Executivo dos Produtos do Termo de Execução Descentralizada (TED) 8750, juntados aos autos (0696118). Vejamos:

Neste relatório apresenta-se uma extensa análise quantitativa experimental dos riscos à privacidade de titulares de dados decorrentes da atual forma de divulgação dos microdados dos Censos Educacionais da Educação Básica e da Educação Superior por parte do Inep. Para fins de proteção de privacidade nestas divulgações, atualmente o Inep emprega apenas as técnicas de desidentificação, em que se removem possíveis identificadores individuais óbvios dos registros (como nome, CPF, RG) e de pseudonimização, em que tais identificadores individuais óbvios são substituídos por um código único de identificação artificialmente criado. Entretanto, é sabido na literatura técnica sobre privacidade que, mesmo quando se removem ou se criptografam identificadores explícitos (como nomes, endereços e números de telefone) dos titulares dos microdados em uma divulgação, outros dados distintos, chamados de quaseidentificadores, podem se combinar de maneira inadequada e ser, assim, ser vinculados a informações publicamente disponíveis para reidentificar os indivíduos. Neste contexto, este relatório analisa a degradação de privacidade de indivíduos presentes nas bases dos Censos Educacionais quando quaseidentificadores podem ser usados na inferência de informação sensível a seu respeito.

As análises demonstram que, usando apenas quaseidentificadores que sejam facilmente descobriáveis sobre um indivíduo escolhido como alvo (e.g., sua data de nascimento ou escola em que está matriculado), ataques em uma única base de dados podem levar, em alguns casos, à reidentificação de mais de 78% dos indivíduos, e à inferência de um atributo sensível (e.g., se o indivíduo é ou não portador de necessidades especiais ou deficiente) de mais de 90% dos indivíduos. Usando informação auxiliar ainda mais trivial (e.g., apenas a instituição de ensino e curso vinculados a um aluno), um ataque longitudinal que combine várias bases liberadas ano a ano sobre um mesmo Censo podem levar o risco de reidentificação a mais de 15% dos indivíduos presentes nas bases, e à inferência de atributos sensíveis a mais de 58% dos indivíduos.

Os resultados obtidos demonstram de forma inequívoca que a atual forma de divulgação dos Censos Educacionais pelo Inep submete os titulares dos dados a consideráveis riscos de violação de privacidade, incluindo reidentificação e inferência de atributos sensíveis. Tal situação poderia constituir em violação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

12. Igualmente útil ao esclarecimento técnico e à delimitação dos termos da consulta, parecem-nos as proposições consignadas no *Relatório técnico sobre métodos de tratamento aplicáveis aos microdados de divulgação dos Censos Educacionais do Inep*, que constam do Produto 03 do mesmo documento:

A opção por qualquer método de mitigação deve passar pela harmonização de interesses possivelmente conflitantes de vários atores. No caso dos Censos Educacionais do Inep, os atores incluem os titulares de dados (estudantes, professores, escolas, etc.), analistas (demógrafos, entidades civis e governamentais, etc.), o governo (que regulamenta tanto questões de privacidade quanto de transparência e acesso à informação), além do próprio

Inep (que tem que conciliar de forma realista as demandas dos vários atores com a sua capacidade e recursos para atendê-las).

Além disso, o Inep dispõe de um prazo exíguo para implementação de uma solução que atenda às demandas da LGPD. Dada esta restrição de tempo, o Inep deve considerar adotar uma solução emergencial de curto prazo que garanta a privacidade dos titulares –mesmo que seja possivelmente sub-ótima em relação à utilidade provida aos analistas (ou vice-versa)–, enquanto elabora-se uma alternativa de longo prazo que forneça um melhor custo-benefício na relação de privacidade e utilidade.

Levando em conta as observações acima, propomos então um plano de ação para o Inep dividido em etapas:

- **Etapas 1:** Eliminar imediatamente a divulgação de microdados em qualquer forma, a fim de garantir a privacidade em nível individual exigida pela LGPD. Esta medida inclui a remoção de todas as bases dos Censos Educacionais já publicadas pelo Inep de seus canais de comunicação.

- **Etapas 2:** Oferecer apenas informações agregadas (sumários estatísticos ou histogramas) em seus canais públicos de comunicação, protegidos com privacidade diferencial. Esta etapa inclui a identificação preliminar dos casos de uso mais comuns dos dados dos Censos Educacionais por analistas, o desenho das configurações de sumários e histogramas a serem publicados, a implementação dos algoritmos para sua produção, e a otimização de parâmetros.

- **Etapas 3:** Possibilitar a analistas o acesso a microdados apenas com autorização prévia e em salas seguras, considerando a viabilidade de salas seguras virtuais.

Reconhecidamente, a solução acima está contingenciada pela significativa restrição de tempo para execução do presente TED 8750. Além disso, ela tem o efeito colateral de aumentar a demanda por acesso a salas seguras. Para contornar este problemas, sugerimos ao Inep considerar, futuramente, a seguinte continuação do plano.

- **Etapas 4:** Uma vez assegurado nível de privacidade individual dos dados demandado pela LGPD (obtido pela combinação das Etapas 1 e 2), proceder a um estudo aprofundado de como aumentar a utilidade das divulgações enquanto se mantém a privacidade conquistada. O aumento gradual da utilidade dos dados visa a satisfazer a um número cada vez maior de analistas, o que pode contribuir para arrefecer a demanda suplementar por acesso a salas seguras eventualmente causada pela implementação das Etapas 1 e 2 acima.

Nesta etapa deve-se aprofundar o estudo dos usos mais comuns dos dados dos Censos Educacionais a fim de encontrar a métrica de utilidade a ser otimizada. Então deve-se considerar o uso de privacidade diferencial local para produção de microdados sanitizados, incluindo suas variantes mais refinadas como a privacidade diferencial- (ϵ, δ) , que permite violações de privacidade raras em troca de uma maior utilidade dos dados e a privacidade-d, que explora a noção de indistinguibilidade entre segredos para aumentar a utilidade de divulgações.

Acreditamos que as recomendações acima devem ser discutidas profundamente entre a equipe executora do presente TED 8750 e os representantes do Inep, a fim de que sejam apropriadamente esclarecidas antes de qualquer tomada de decisão.

13. Pois bem. Apresentadas a extensão do tema e a complexidade técnica que envolvem os termos da consulta, cabe agora observar qual o tratamento jurídico conferido à proteção dos dados pessoais mantidos e divulgados pelo INEP no âmbito dos Censos educacionais para, em seguida, opinar sobre a melhor forma de conferir segurança jurídica aos atos de gestão do Instituto no manejo de tais dados, sem descuidar do aperfeiçoamento da relação entre a **proteção à privacidade** e a **utilidade das bases de dados** para fins estatísticos.

14. Sabe-se que o controle social encontra limitação nos direitos fundamentais que são resguardados pelo ordenamento jurídico e que protegem informações sensíveis, por exemplo, os dados pessoais. Assim, a definição dos contornos da proteção de dados pessoais por parte da ação administrativa estatal carece de delineamentos mais claros, a partir dos quais tanto a Administração aja de forma segura, de acordo com a legalidade esperada na prática dos seus atos, quanto os particulares possam usufruir da legítima expectativa de gozarem da proteção da privacidade e intimidade que se refletem as informações e dados pessoais.

15. Entre as cautelas adotadas pelo INEP na construção de critérios para a formação dos índices que medem a qualidade da educação no país, e orientam a formulação das políticas públicas para o setor, está a atenção aos ditames da LGPD no eventual tratamento de dados pessoais e de dados pessoais sensíveis.

16. Nesse sentido, de acordo com o art. 12 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, os **dados anonimizados** não serão considerados dados pessoais para os fins da Lei, **salvo** quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido. Observe-se:

Art. 12. Os dados anonimizados não serão considerados dados pessoais para os fins desta Lei, salvo quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido.

§ 1º A determinação do que seja razoável deve levar em consideração fatores objetivos, tais como custo e tempo necessários para reverter o processo de anonimização, de acordo com as tecnologias disponíveis, e

a utilização exclusiva de meios próprios.

§ 2º Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada.

§ 3º A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões e técnicas utilizados em processos de anonimização e realizar verificações acerca de sua segurança, ouvido o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais.

17. Note-se ainda que **as hipóteses de tratamento de dados na dicção da Lei nº 13.709/2018 têm caráter restritivo e, de modo geral, demandam justificativa de sua imprescindibilidade.** Ou seja, adotada a premissa de que o tratamento de dados se constitui em exceção legal, infere-se como consequência que as suas hipóteses devam ser interpretadas restritivamente. Logo, deve haver o enquadramento, motivado, em hipótese que admite o tratamento e/ou uso compartilhado, conforme o caso, de acordo com o previsto nos arts. 7º, 11 e 23 da Lei:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais **somente** poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;

VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da [Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 \(Lei de Arbitragem\)](#);

VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ([Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019](#)) [Vigência](#)

IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou

X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.

(...)

Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis **somente** poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas;

II - sem fornecimento de consentimento do titular, **nas hipóteses em que for indispensável para:**

a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;

c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis;

d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da [Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 \(Lei de Arbitragem\)](#);

e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

f) tutela da saúde, em procedimento realizado por profissionais da área da saúde ou por entidades sanitárias; ou

f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou ([Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019](#)) [Vigência](#)

g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.

(...)

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do [art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 \(Lei de Acesso à Informação\)](#), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, **com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:**

I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

II - (VETADO); e

III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei.

III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei; e [\(Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019\)](#) [Vigência](#)

IV - (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019\)](#) [Vigência](#)

18. Assim, servindo-nos também de uma interpretação sistemática das disposições da LGPD sobre o tratamento de dados, entende-se que a sua aplicabilidade exige que sejam indicadas, de forma motivada e específica, as competências legais a serem atendidas com o tratamento de dados pretendido, sempre em atenção à especificidade dos objetivos da política pública a cargo da Instituição, conforme o próprio Guia de Boas Práticas Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, disponibilizado por meio da Resolução nº 4, de 14 de abril de 2020, do Comitê Central de Governança de Dados^[2]:

No caso do setor público, a principal finalidade do tratamento está relacionada à execução de políticas públicas, devidamente previstas em lei, regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres. Tais políticas públicas, vale destacar, devem estar inseridas nas atribuições legais do órgão ou da entidade da administração pública que efetuar o referido tratamento. Outra finalidade corriqueira para o tratamento de dados no serviço público é o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador. Nessas duas situações, o consentimento do titular de dados é dispensado.

19. Nesse sentido, no caso de execução de políticas públicas, enfatiza-se que se faz necessário demonstrar que a política pública está inserida nas atribuições legais do órgão e que a política pública está prevista "*...em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres*", **no caso de dados pessoais** (art. 7º, III, Lei nº 13.709/2018) ou "*... em leis ou regulamentos*", **no caso de dados pessoais sensíveis** (art. 11, II, "b", Lei nº 13.709/2018). A propósito, sobre o eventual tratamento de dados sensíveis, importa destacar o seguinte excerto do o Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público:

87. Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

88. Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

89. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).^[3]

20. É justamente a proteção à integridade da política pública e dos seus objetivos específicos que legitima o tratamento de dados pessoais e autoriza o controlador e o encarregado responsável pela guarda de tais dados a justificar a necessidade e a extensão do próprio tratamento dos dados. Nesse sentido, novamente o Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público:

21. A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

22. Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

23. De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

24. Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer restrições aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de

dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

25. Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.^[4]

21. Ainda na linha das orientações fixadas pela a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, mostra-se didática a reprodução do Anexo II do Guia sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público:

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

Parâmetro	Recomendação
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento; • Verificar se há formas de atingir a finalidade almejada sem o tratamento de dados pessoais e de maneira menos gravosa para o titular de dados.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none"> • Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário; • Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social; • Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares; • Transparência do tratamento; e • Garantia de direitos dos titulares.

22. Desse modo, a divulgação dos dados dos censos educacionais ou exames de competência legal do INEP precisa passar pelo filtro de critérios objetivos que reduzam, quando não eliminem, o risco potencial de identificação das pessoas a quem os dados estatísticos se referem nos microdados.

23. Essa também é a orientação que se extrai do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387, que julgou inconstitucional a MP nº 954/2020, que autorizou o compartilhamento de dados pessoais dos usuários do serviço telefônico pelas empresas prestadoras do serviço com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conferindo proteção aos direitos da personalidade, autodeterminação informativa e privacidade dos titulares dos dados em detrimento da política pública de produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde decorrente do coronavírus. A esse respeito, destacamos a ementa daquele julgado:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS

USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL, PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO.

1. Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da *Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais)*, como fundamentos específicos da disciplina da *proteção de dados pessoais*.

2. Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais não de observar os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos. O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança desses dados.

3. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) adotado no âmbito da Organização Mundial de Saúde exige, quando essencial o tratamento de dados pessoais para a avaliação e o manejo de um risco para a saúde pública, a garantia de que os dados pessoais manipulados sejam “adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito” e “conservados apenas pelo tempo necessário.” (artigo 45, § 2º, alíneas “b” e “d”).

4. Consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida, não emerge da Medida Provisória nº 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia.

5. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP nº 954/2020 desatende a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.

6. Ao não apresentar mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger, de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou utilização indevida, seja na transmissão, seja no tratamento, o sigilo, a higidez e, quando o caso, o anonimato dos dados pessoais compartilhados, a MP nº 954/2020 descumpra as exigências que exsurgem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros.

7. Mostra-se excessiva a conservação de dados pessoais coletados, pelo ente público, por trinta dias após a decretação do fim da situação de emergência de saúde pública, tempo manifestamente excedente ao estritamente necessário para o atendimento da sua finalidade declarada.

8. Agrava a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados a circunstância de que, embora aprovada, ainda não vigora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais. O fragilizado ambiente protetivo impõe cuidadoso escrutínio sobre medidas como a implementada na MP nº 954/2020.

9. O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição.

10. Fumus boni juris e periculum in mora demonstrados. Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel.

11. Medida cautelar referendada. [\[5\]](#)

24. Portanto, respondendo aos termos da consulta formulada no OFÍCIO Nº 0855589/2022/AGGE/GAB-INEP (0855589), e também em atenção às disposições do inciso IV do art. 4º e inciso III do art. 6 da Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei nº 12.527/2011, **caso se vislumbre** - como no estudo resultante do Termo de Execução Descentralizada (TED) 8750, que mesmo diante da remoção de identificadores (desidentificação) ou de sua substituição por código artificialmente criado (pseudonimização), seja possível realizar a reidentificação ou inferir atributos sensíveis dos indivíduos titulares dos microdados constantes das bases mantidas nos censos educacionais, deve o INEP restringir o acesso para que se evite a obtenção de dados pessoais, sujeitando o amplo acesso e divulgação à permissão dos titulares dos dados ou concedendo de acordo com os objetivos de pesquisa ou do interessado, desde que em salas seguras, conforme diagnóstico preconizado pela Diretoria de Estatísticas Educacionais em consideração aos resultados do TED 8750.

25. Nessa linha de entendimento, e ainda em atenção ao precedente do Supremo Tribunal Federal acima, cabre ressaltar que - se a divulgação dos censos ou outras bases de dados mantidos pelo INEP puder resultar em acesso, por terceiros, a microdados pessoais não anonimizados ou que permitam a reidentificação de seus titulares, a divulgação não poderá ser realizada, de acordo com a LGPD.

26. Além disso, **nos casos em que o INEP já tenha promovido a divulgação - a exemplo de exames anteriores, nos quais o tratamento dos dados não se mostre suficiente para impedir o acesso a microdados pessoais e, conseqüentemente, resultarem na identificação dos seus titulares, recomenda-se que a Administração avalie a medida de suspensão a divulgação até que se apresente como viável uma solução técnica de divulgação compatível com os ditames da Lei Geral de Proteção de Dados.** Para tanto, **mostra-se útil a elaboração do relatório de impacto à proteção de dados pessoais sobre os resultados do Censo Educacionais já divulgados pelo INEP,** mencionado no inciso XVII do art. 5XVIIº da LGPD.

27. Diante do exposto, passa-se a responder objetivamente as questões levantadas na consulta encaminhada por meio do OFÍCIO Nº 0855589/2022/AGGE/GAB-INEP (0855589).

28. A primeira questão foi a seguinte: "**Considerando as evidências e os indícios apresentados nos estudos referidos a correta interpretação da LGPD e demais leis correlatas, a divulgação dos microdados públicos na forma atual infringe as disposições legais vigentes?**". Tendo em vista os achados da pesquisa resultante do Termo de Execução Descentralizada (TED) 8750 e a avaliação da DEED (0697469), a resposta é positiva e, por isso, demanda da Administração a observância aos itens 25 e 26 da presente manifestação jurídica.

29. A segunda questão indagou: "**Há alguma orientação diferente, sustentada em base legal, caso conclua-se que os microdados públicos, na sua forma atual, não asseguram os compromissos legais previstos na LGPD?**". De acordo com a situação apresentada, não se identificam disposições legais capazes de ofertar segurança jurídica para a divulgação de dados cujo acesso possa resultar em reidentificação dos titulares dos dados, nos termos da LGPD.

30. A terceira pergunta formulada questiona: "**Em caso de representação ou petição, contra o Inep, por retirar do ar os micro dados públicos, alegando descumprimento da Lei de Acesso à Informação, a contraposição com as referências apresentadas e as novas disposições da LGPD poderia ser sustentada em uma argumentação jurídica?**". A resposta é positiva. O INEP tem o poder-dever de suspender a divulgação de dados que apresentem risco potencial de violação à LGPD, tal qual demonstrado no presente parecer e justificado tecnicamente nos resultados apresentados no Termo de Execução Descentralizada (TED) 8750.

31. Por sua vez, a quarta dúvida foi a seguinte: "**Em caso de manutenção no ar do produto (disponível no site do Inep), na forma atual, e considerando os achados da pesquisa, há risco de representação contra o gestor da pesquisa por improbidade, omissão e ilegalidade, e petição junto à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) contra o Inep, pelo não atendimento à disposições legais vigentes?**". A resposta é positiva. Conforme dispõe o inciso V do art. 55-J, compete à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) "*apreciar petições de titular contra controlador após comprovada pelo titular a apresentação de reclamação ao controlador não solucionada no prazo estabelecido em regulamentação*". Ainda de acordo com o art. 42 da LGPD^[6], o operador ou o controlador poderão responder por dano patrimonial, moral, individual ou coletivo nos casos de violação à legislação.

32. Por fim, a última questão pergunta se "**a hipótese de tratamento de dados pessoais para a realização de pesquisas sem o consentimento dos titulares e responsáveis (do Artigo 7º) abrigaria sustentação legal suficiente para a manutenção dos procedimentos atuais das pesquisas que tratam dados pessoais de crianças e adolescentes, já considerando os ajustes requeridos para a adequação da divulgação dos resultados das pesquisas?**". A resposta também é positiva. O inciso IV do art. 7º autoriza o tratamento de dados pessoais para fins de pesquisa, vedada a divulgação que possa gerar a identificação. Porém, não se permite, em circunstância alguma, a transferência dos dados a terceiro.

III - CONCLUSÃO

33. Em face do exposto, esta Procuradoria Federal manifesta-se objetivamente em relação à consulta formulada no OFÍCIO Nº 0855589/2022/AGGE/GAB-INEP (0855589), em função do que destaca a necessidade de observância do conteúdo de todo o presente Parecer, em especial para o contido nos itens 24 a 32 desta manifestação.

À consideração superior.

Brasília, 17 de fevereiro de 2022.

ALEXANDRE DOUGLAS Z Aidan de CARVALHO
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) 23036004686202058 e da chave de acesso 3aabacda

Notas

1. [^] Art. 62. *A autoridade nacional e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no âmbito de suas competências, editarão regulamentos específicos para o acesso a dados tratados pela União para o cumprimento do disposto no § 2º do art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e aos referentes ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.*
2. [^] Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias/guia_lgpd.pdf Acesso em: 14.02.2022
3. [^] Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf> Acesso em 14.02.2022
4. [^] Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf> Acesso em 14.02.2022
5. [^] STF. ADI 6387 MC-REF / DF. Rel Ministra Rosa Weber. Plenário. Julgamento: 07/05/2020. Publicação: 12/11/2020. Inteiro teor do acórdão disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629> Acesso em: 15.02.2022
6. [^] Art. 42. *O controlador ou o operador que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo. § 1º A fim de assegurar a efetiva indenização ao titular dos dados: I - o operador responde solidariamente pelos danos causados pelo tratamento quando descumprir as obrigações da legislação de proteção de dados ou quando não tiver seguido as instruções lícitas do controlador; hipótese em que o operador equipara-se ao controlador, salvo nos casos de exclusão previstos no art. 43 desta Lei; II - os controladores que estiverem diretamente envolvidos no tratamento do qual decorreram danos ao titular dos dados respondem solidariamente, salvo nos casos de exclusão previstos no art. 43 desta Lei. § 2º O juiz, no processo civil, poderá inverter o ônus da prova a favor do titular dos dados quando, a seu juízo, for verossímil a alegação, houver hipossuficiência para fins de produção de prova ou quando a produção de prova pelo titular resultar-lhe excessivamente onerosa. § 3º As ações de reparação por danos coletivos que tenham por objeto a responsabilização nos termos do caput deste artigo podem ser exercidas coletivamente em juízo, observado o disposto na legislação pertinente. § 4º Aquele que reparar o dano ao titular tem direito de regresso contra os demais responsáveis, na medida de sua participação no evento danoso.*

Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE DOUGLAS ZAIDAN DE CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 819770472 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE DOUGLAS ZAIDAN DE CARVALHO. Data e Hora: 17-02-2022 18:15. Número de Série: 58202674916889413342378111644. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
