



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER Nº 105/2020/CGRAI/OGU/CGU

Número do processo:	23480.020422/2020-01
Órgão:	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	29/09/2020
Restrição de acesso no recurso à CGU (e-SIC):	Não
Requerente	Identificado
Opinião técnica:	Opina-se pelo conhecimento e desprovemento do recurso devido à necessidade de trabalhos desproporcionais, o que desobriga o seu atendimento na forma solicitada pelo recorrente nos termos do art.13, inciso II, do Decreto 7.724/2012.

RELATÓRIO

Resumo das manifestações do cidadão:	Inicial: Solicitou-se uma chave de ligação entre os microdados do ENEM e do Censo de Educação Superior.
	1ª instância: Esclarece que "foi solicitado um mapeamento entre as variáveis CO_ALUNO do CES ao NU_INSCRICAO do ENEM, cujos dados já estão publicamente disponíveis no site do INEP. O mapeamento entre as variáveis - que usa informações pessoais (CPF) -- seria feito pelo próprio INEP e não pelo solicitante deste pedido".
	2ª instância: Reiterou-se o pedido inicial, enfatizando que não existe justificativa legal para não se disponibilizar a informação solicitada, uma vez que: a) os microdados do ENEM e do CES estão publicamente disponibilizados no sítio eletrônico do INEP; e b) uma chave de ligação que vincula as duas bases de dados não revela nenhuma informação sensível ou pessoal dos indivíduos que se encontram nos dados do ENEM e do CES. Ressaltou-se que o pedido não solicitou o CPF dos indivíduos. Ao contrário, solicitou um vinculador mascarado, gerado através do CPF, entre o CES e o ENEM. Este vinculador mascarado é um simples mapeamento entre as variáveis CO_ALUNO (CES) e NU_INSCRIÇÃO (ENEM) que já estão nos dados públicos. Em relação a suposta necessidade de trabalhos adicionais, a vinculação entre os dados já foi realizada pelo INEP, e já vem sendo disponibilizada aos pesquisadores pelo Serviço de Atendimento ao Pesquisador (SEDAP) em sala de sigilo do INEP. Não procede a argumentação de que o pedido geraria trabalho adicional, uma vez que a vinculação entre o ENEM e o CES via vinculador mascarado (sem informação de CPF) já foi feita pelo INEP. Este pedido apenas solicita que o vinculador mascarado entre ENEM e CES seja disponibilizado fora do ambiente físico fornecido pelo SEDAP.
Respostas do órgão:	Inicial: Negou acesso à chave de ligação alegando que a forma de vincular as bases de dados do ENEM e do Censo da Educação Superior é por meio do Cadastro de Pessoa Física (CPF), o que daria acesso a dados pessoais. Para viabilizar pesquisas disponibilizou o Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap), que viabiliza a pesquisa na sede do INEP em Brasília.
	1ª instância: Alegou adicionalmente a necessidade de trabalhos adicionais para atendimento do pedido, que comprometeriam as atividades fins da entidade.
	2ª instância: Reiterou os argumentos anteriormente apresentados.
Resumo do Recurso à CGU:	Reitera a solicitação para que o vinculador mascarado entre ENEM e CES seja disponibilizado fora do ambiente físico fornecido pelo SEDAP.

Instrução do Recurso:

A instrução processual levou em consideração as informações constantes do sistema Fala.BR e os esclarecimentos adicionais prestados pelo recorrido, observando as determinações da LAI e de sua regulamentação. Essas informações foram suficientes para a análise e formação de convicção sobre a proposta de decisão.

Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação em que o requerente, com interesse em estudar como o Sistema de Seleção Unificada (SISU) alterou a forma de preparação para a prova do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) dos alunos de escolas públicas e privadas no Brasil, afetando o desempenho dos alunos na prova e a admissão deles nas instituições de ensino superior, solicitou ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP a disponibilização de uma chave de ligação entre os microdados do ENEM e do Censo de Educação Superior. Para tal estudo, faz-se necessário vincular os microdados do ENEM aos dados do Censo de Educação Superior (CES). Ainda que os dados do ENEM e do CES estejam publicamente disponíveis no site do INEP, a vinculação entre eles não está. Nenhuma informação pessoal e sensível precisa ser disponibilizada na chave de ligação entre as duas bases de dados.

2. Em sua resposta inicial ao pedido, o INEP (recorrido) esclareceu que a forma de vincular as bases de dados do ENEM e do Censo da Educação Superior é por meio do Cadastro de Pessoa Física (CPF). Dados pessoais como o CPF, são protegidos legalmente. Assim, em consonância com a Lei nº 12.527/2011, o acesso aos dados pessoais de alunos e docentes, coletados nos Censos realizados pelo INEP, é restrito a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que as informações se referirem, além de outros casos previstos na legislação supracitada. Para não inviabilizar estudos e pesquisas de interesse público que necessitam fundamentalmente trabalhar com bases de dados pessoais, e ainda garantir a manutenção do sigilo e identidade de indivíduos e instituições, o Inep criou o Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap), instituído pela Portaria nº 465, de 31 de maio de 2017. O Serviço permite o acesso controlado e restrito a bases de dados protegidos, por meio de um conjunto de protocolos e ferramentas que garantam processos seguros de utilização que preservem a integridade e a proteção de acesso a tais informações. Sendo, portanto, um ambiente seguro na sede do Inep em Brasília, onde os pesquisadores e sociedade em geral podem ter acesso às bases de dados restritas relacionadas aos Censos e Avaliações produzidas pela autarquia, exclusivamente para fins de pesquisa e de estudo. O acesso do pesquisador ao ambiente seguro requer algumas formalidades processuais, não sendo permitido ao pesquisador entrar ou sair do ambiente seguro com materiais impressos ou de informática não autorizados. O pesquisador terá disponível um computador com o programa previamente solicitado no formulário para a realização da pesquisa. Mais informações podem ser obtidas no seguinte link: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/sedap>.

3. Em sua resposta ao recurso em 1ª instância, o recorrido reiterou as alegações de informações pessoais acrescentando considerações técnicas. Esclareceu que a única forma de identificar os alunos nas duas bases é por meio do CPF (Cadastro de Pessoa Física), que em suma, é uma informação estritamente pessoal e tem acesso restrito, inclusive no âmbito das unidades internas do Inep. Outro ponto a ser considerado, diz respeito à dimensão dos dados a serem analisados, somente na Educação Superior 2018 (última edição da pesquisa), são mais de 8 milhões de alunos, já no Enem, são mais de 5 milhões. Portanto, para organizar uma base única considerando a identificação dos alunos nos bancos do Enem e Censo, além das questões relacionadas aos dados pessoais (CPF), resta claro que existe um componente de dificuldade operacional para se organizar a informação no modelo pleiteado pelo requerente, impactando diretamente duas diretorias do Inep. Para efetuar o atendimento, a Diretoria de Estatísticas Educacionais precisaria destacar ao menos dois servidores para produzir, em articulação com outra diretoria, os dados solicitados, o que acabaria impactando sobremaneira o cronograma e o desenvolvimento de importantes trabalhos internos que estão em curso e que visam beneficiar toda uma coletividade que trabalham com essas informações. Respondendo ao recurso em 2ª instância, o recorrido apenas validou os argumentos anteriormente apresentados.

4. Em sede de esclarecimentos adicionais, o recorrido informou a esta Controladoria-Geral da União - CGU, em relação aos trabalhos adicionais necessários para atendimento do pleito do recorrente, que "a equipe de disseminação de dados responsável pelo atendimento dos pedidos oriundos do e-SIC e e-OUV, também é responsável por outros atendimentos conjunturais, internos e externos, além de produções estatísticas sistematizadas e postas em divulgação ativa no portal do INEP, na internet (Sinopses, Microdados, Ideb, indicadores, e sistemas de consultas, como o Inepdata), e também, no momento, estamos trabalhando nos dados da Educação Superior 2019. Ao retirar dois servidores de suas atividades em curso, para atender ao pedido feito pela pesquisadora, certamente haverá prejuízos nas importantes atividades em curso no setor".

5. O recorrido acrescentou que

“existe uma dificuldade operacional para organizar os dados no escopo solicitado pela pesquisadora, seja porque as bases estão sob gestão de diretorias diferentes (com estruturas, metodologias, objetivos e aspectos técnicos totalmente diferentes), exigindo um meticuloso processo de articulação, e também, por conterem dados pessoais, o acesso é restrito, mesmo no âmbito de cada unidade. A segunda dificuldade é em relação à estrutura da Base do Censo da Educação Superior e Enem. Como não é possível identificar em ambas as bases os estudantes por meio do seu identificador, é preciso acessar as bases identificadas por pessoa, consultar o CPF de cada estudante na Base do Enem e comparar com o CPF presente na base da Educação Superior, e partir daí, construir uma base derivada contendo os alunos presentes nas duas tabelas. Levando em consideração que em 2018, foram registrados mais de 8 milhões de alunos na Educação Superior, e mais de 6,7 milhões que prestaram o Exame Nacional do Ensino Médio, para criar a base conforme escopo solicitado, será preciso criar um *script* de programação que analise mais de 13 milhões de registros e compare a equivalência dos CPF informados nas duas bases para criar uma terceira base contendo o universo de alunos vinculados.

Em face das dificuldades envolvidas, somente na Deed, exigiria a participação de dois servidores, que fariam a geração, tratamento, conferência e homologação dessa base derivada do Enem e Censo. Essa atividade, exigiria ao menos 80 horas de trabalho dedicado exclusivamente por parte dos servidores ou, duas semanas. O que certamente comprometerá drasticamente a produção e divulgação da Sinopse Estatística e Microdados da Educação Superior de 2019. Isso, sem falar nas outras atividades em curso e nas centenas de atendimentos de solicitações por dados e informações recebidas no setor, que também serão prejudicados. É importante ressaltar que o número de serviços e horas a serem trabalhadas, levam em consideração a produção de uma base derivada referente ao ano de 2018. Caso a pesquisadora tenha interesse em uma base longitudinal, considerando desde o ano de 2009 (que foi quando o Censo Superior passou a coletar o CPF dos Alunos), os prejuízos ao setor de Disseminação da Deed serão imensos”.

6. O recorrido finalizou os esclarecimentos alegando que:

“O Sedap é responsável pela concessão do acesso às bases de dados protegidos do Inep, e por seu monitoramento para a realização de estatísticas, estudos e pesquisas científicas ou institucionais de interesse público, nos termos da Portaria nº 637, de 17 de julho de 2019. Tem como objetivo promover a disseminação do conhecimento produzido pelo Inep em harmonia com a proteção da informação pessoal e sigilosa. O Sedap possibilita o acesso controlado e restrito às bases de dados protegidos, utilizando um conjunto de protocolos e ferramentas que garantem processos seguros de utilização, preservam a integridade e a proteção dessas informações, além de reduzirem riscos de vazamento e uso dessas informações para outras finalidades que divirjam da finalidade que orientou a sua coleta. As bases de dados disponíveis pelo Sedap são aquelas elencadas no *link*. Elas passam por processo de desidentificação antes de serem disponibilizadas, de forma a resguardar as informações pessoais, tal como preconizado pela Lei nº 12.527/2011 e pela Lei nº 13.709/2018. Assim, o Sedap não possui a chave de ligação entre os microdados públicos seja do ENEM, do Censo de Educação Superior ou de qualquer outra base de dados desta Autarquia. Esclarecemos que de acordo com o Guia do Usuário 2.0 (disponível em http://download.inep.gov.br/dados/sedap/documentos/sedap_guia_do_usuario_versao_2.pdf) “não poderão ser retiradas as bases de dados consultadas, individualizadas ou agregadas, mesmo os fragmentos que não contenham informações protegidas”.

7. A presente análise constata a inviabilidade de atendimento do pleito devido à necessidade de trabalhos desproporcionais que afetariam as atividades fins da entidade, conforme justificativas apresentadas pelo INEP registradas no sistema Fala.BR e nos esclarecimentos adicionais prestados à CGU, ou seja, as razões apresentadas pela entidade para negativa de acesso, conforme solicitação do recorrente, possuem fundamento legal.

Conclusão

8. De todo o exposto, portanto, opina-se pelo conhecimento e **desprovemento** do recurso devido à necessidade de trabalhos desproporcionais, o que desobriga o seu atendimento na forma solicitada pelo recorrente nos termos do art.13, inciso II, do Decreto 7.724/2012

9. À consideração superior.

PAULO CÉSAR MIRANDA BRUNO
Auditor Federal de Finanças e Controle

DESPACHO

Revisado. Encaminhe-se à Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação.

ROBERTO KODAMA
Auditor Federal de Finanças e Controle

DESPACHO

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



CGU

Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo conhecimento e **desprovimento** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação **23480.020422/2020-01**, direcionado ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP**.

FÁBIO DO VALLE VALGAS DA SILVA
Ouvidor-Geral da União – Adjunto

Entenda a decisão da CGU:

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

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

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

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

Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:

Portal "Acesso à Informação"

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

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

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

Decisões da CGU e da CMRI

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

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

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





Documento assinado eletronicamente por **RENATA ALVES DE FIGUEIREDO, Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação**, em 01/12/2020, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA, Ouvidor-Geral da União, Adjunto**, em 01/12/2020, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1700277 e o código CRC 105CFDD0

Referência: Processo nº 23480.020422/2020-01

SEI nº 1700277