



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER Nº 57/2024/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU

Número do processo:	36783.008391/2023-92
Órgão:	Instituto Nacional do Seguro Social - INSS
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	23/11/2023
Restrição de acesso no recurso à CGU (Fala.BR):	Não
Requerente	Identificado com restrição
Opinião técnica:	<p>Opina-se pelo conhecimento do recurso e no mérito pelo:</p> <p>i. pelo desprovemento das informações de forma gratuita, uma vez que o atendimento do pedido gera custos adicionais à entidade recorrida, caracterizando a exigência de trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, nos termos do art. 13, incisos III do Decreto nº 7.724/201</p> <p>ii. pelo provimento parcial do recurso, para que o INSS, após prévia demonstração de interesse da recorrente, disponibilize orçamento detalhado contendo os valores do serviço para atendimento de cada um dos requerimentos, bem como a Guia de Recolhimento da União – GRU, sendo os pedidos passíveis de atendimento, mediante ressarcimento dos custos e assinatura do termos de responsabilidade, na forma do art. 12 da Lei nº 12.527/2011 e do art. 61 do Decreto nº 7.724/2012.</p>

RELATÓRIO

Inicial: O requerente solicitou ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS o acesso aos microdados completos do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de 1998 a 2019.

Resumo das manifestações do cidadão:

1ª instância: O Cidadão recorreu, mas reduziu o escopo do seu pedido de acesso a informação a apenas 5 variáveis contidas no CNIS. Para cada beneficiário do RGPS, cujo início da aposentadoria se deu de 1998 a 2019, pediu os seguintes dados: 1) CPF descaracterizado; 2) Data de nascimento; 3) Sexo 4) Ano e mês do início da aposentadoria; 5) Fator previdenciário calculado no ano em que se aposentou, a partir de 1999.

Ressaltou que dados análogos aos solicitados sobre o fator previdenciário e o ano da aposentadoria já teriam sido disponibilizados previamente para fins de pesquisa acadêmica, como no Texto para Discussão n. 1161 do IPEA, de Guilherme Delgado e coautores (Tabelas 5 e 6), e no Texto para Discussão n. 2395 do IPEA, de Rogerio Constanzi e coautores (Gráfico 6).

2ª instância: O Cidadão recorreu fazendo referência a conteúdo que seria anexado, mas não foi.

Inicial: Em resposta, o INSS, s.m.j. por engano, em lugar de anexar o arquivo endereçando a demanda do requerente, anexou o relatório disponível na Plataforma Fala.Br sobre o pedido de acesso.

Respostas do órgão:

1ª instância: O órgão indeferiu o recurso, alegando que:

- O atendimento requer a extração de dados do CNIS e de outras bases, com prévia compilação para análise específica do requerente, mediante aplicação de anonimização de dados significativamente volumosos da população brasileira durante anos anteriores à EC 103/19, o que resultaria em uma extração caríssima, demorada, não comportada em máquinas simples, inexistente nestes termos para consumo imediato e que, se eventualmente fosse compilada, precisaria de tratamento antecipado para viabilizar a disponibilização, não tendo os controladores e nem os gestores das bases necessárias os recursos de pessoal e de tempo para empreender tal realização sem comprometer a atividade fim da autarquia previdenciária e da empresa de dados.
- de acordo com a alínea "b" do inciso II do art. 4º, a LGPD não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente acadêmicos, aplicando-se, neste caso, os arts. 7º e 11 da mesma lei. Ou seja, mesmo na hipótese de tratamento para fins exclusivamente acadêmicos, devem ser observados os arts. 7º e 11, de modo que o tratamento deve ser compatível com o ordenamento jurídico e, ainda, encontrar amparo em uma das bases legais, como: consentimento do titular; realização de estudos por órgão de pesquisa; interesse legítimo. Porém, não é o caso sob apreço.
- mesmo que existisse fundamento legal para fornecer os dados solicitados ao solicitante, o INSS não detém as informações requeridas para disponibilização na forma solicitada e, se fosse o caso, teria que cadastrar demanda para a Dataprev para gerar a extração de dados promovendo a devida anonimização, o que demandaria custos, que teriam que ser custeados pelo pleiteante, sem se falar que haveria necessidade de inserir essa solicitação entre as demandas programadas perante a Dataprev, voltadas a políticas públicas, que se encontram na fila de atendimento.
- De junho/2003 até dezembro/2019, somam-se 14.801.009, ou seja, 14,8 milhões de registros de Aposentadorias Por Idade e Por Tempo de Contribuição concedidas e o INSS não detém ferramenta para descaracterizar os CPFs dos beneficiários envolvidos.
- Para a realização do estudo pretendido, já se encontra disponível para todos os cidadão os dados já tratados e anonimizados, de forma aberta, no endereço <https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/instituto-nacional-do-seguro-social>, podendo o cidadão filtrar o que deseja.
- Em relação aos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, mencionados pelo cidadão, para os quais dados do INSS já foram disponibilizados, o próprio requerente pode confirmar que a fonte dos microdados utilizados foram os dados anonimizados do RGPS (link fornecido no tópico anterior) com dados do Pnad/IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-dedomicilios.html>), ambos públicos na internet, independentemente de requerimento, com registros atualizados e possibilidade de seleção por filtros.

	<p>2ª instância: O órgão indeferiu o recurso, mais uma vez, com a repetição de justificativas já apresentadas, mas acrescentando que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • não dispõe de dados desde 1998, mas apenas dados de concessão a partir de junho/2003 • quanto à máscara de CPF referida, não existe tal ferramenta no Instituto.
Resumo do Recurso à CGU:	O cidadão recorreu à CGU, ratificando o pedido de acesso, mais reduzindo o escopo para o período de 2003 a 2019, mencionando que as informações dispostas em dados abertos não atenderiam ao seu pedido de acesso. Além disso, disponibilizou um “script” para descaracterizar o CPF nos moldes solicitados.
Instrução do Recurso:	Foram analisadas pormenorizadamente as comunicações entre recorrente e recorrido nas instâncias anteriores, a legislação aplicável ao acesso à informação e encaminhada solicitação de esclarecimentos adicionais para o recorrido, no intuito de verificar a possibilidade de atendimento ao pedido de acesso em análise.

Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso, no qual o cidadão solicitou ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS o acesso aos microdados completos do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de 1998 a 2019. Nas instâncias recursais, o cidadão reduziu o escopo do pedido de acesso requerendo um período menor e apenas 5 variáveis contidas no CNIS, indispensáveis ao andamento da sua pesquisa, onde para cada beneficiário do RGPS cujo início da aposentadoria se deu entre 2003 a 2019, os seguintes dados: 1) CPF mascarado (***.nnn.nnn-**); 2) Data de nascimento; 3) Sexo 3) Ano e mês do início da aposentadoria; 4) Fator previdenciário calculado no ano em que se aposentou, a partir de 1999.

2. Em resposta, o INSS inicialmente apenas disponibilizou o relatório da Plataforma Fala.Br sobre o pedido de acesso em questão. Nas instâncias recursais, o Instituto alegou que:

- o que se requer é a extração de dados do CNIS e de outras bases, com prévia compilação para análise específica do requerente, mediante aplicação de anonimização de dados significativamente volumosos da população brasileira durante anos anteriores à EC 103/19, o que resultaria em uma extração caríssima, demorada, não comportada em máquinas simples, inexistente nestes termos para consumo imediato e que, se eventualmente fosse compilada, precisaria de tratamento antecipado para viabilizar a disponibilização, não tendo os controladores e nem os gestores das bases necessárias os recursos de pessoal e de tempo para empreender tal realização sem comprometer a atividade fim da autarquia previdenciária e da empresa de dados.
- de acordo com a alínea "b" do inciso II do art. 4º, a LGPD não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente acadêmicos, aplicando-se, neste caso, os arts. 7º e 11 da mesma lei. Ou seja, mesmo na hipótese de tratamento para fins exclusivamente acadêmicos, devem ser observados os arts. 7º e 11, de modo que o tratamento deve ser compatível com o ordenamento jurídico e, ainda, encontrar amparo em uma das bases legais, como: consentimento do titular; realização de estudos por órgão de pesquisa; interesse legítimo. Porém, não é o caso sob apreço.
- mesmo que existisse fundamento legal para fornecer os dados solicitados ao solicitante, o INSS não detém as informações requeridas para disponibilização na forma solicitada e, se fosse o caso, teria que cadastrar demanda para a Dataprev para gerar a extração de dados promovendo a devida anonimização, o que demandaria custos, que teriam que ser custeados pelo pleiteante, sem se falar que haveria necessidade de inserir essa solicitação entre as demandas programadas

perante a Dataprev, voltadas a políticas públicas, que se encontram na fila de atendimento.

- de junho/2003 até dezembro/2019, somam-se 14.801.009, ou seja, 14,8 milhões de registros de Aposentadorias Por Idade e Por Tempo de Contribuição concedidas e o INSS não detém ferramenta para descaracterizar os CPFs dos beneficiários envolvidos.
- Para a realização do estudo pretendido, já se encontra disponível para todos os cidadãos os dados já tratados e anonimizados, de forma aberta, no endereço <https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/instituto-nacional-do-seguro-social>, podendo o cidadão filtrar o que deseja.
- Em relação aos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, mencionados pelo cidadão, para os quais dados do INSS já foram disponibilizados, o próprio requerente pode confirmar que a fonte dos micro-dados utilizados foram os dados anonimizados do RGPS (link fornecido no tópico anterior) com dados do Pnad/IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-dedomicilios.html>), ambos públicos na internet, independentemente de requerimento, com registros atualizados e possibilidade de seleção por filtros.

3. Considerando as comunicações entre recorrente e recorrido, e para prover a instrução do recurso em 3ª instância interposto perante esta CGU, foi encaminhada solicitação de esclarecimentos ao Instituto, nos termos do artigo 23, §1º do Decreto nº 7.724/2012.

4. Na mensagem enviada ao INSS, a CGU buscou saber se seria viável para o INSS informar qual o custo e prazo no eventual atendimento para a demanda da forma requerida pelo cidadão, sendo-lhe possível decidir se poderia ou não assumir tais custos e aguardar o prazo a ser estimado pela DATAPREV para atendimento.

5. Modo contínuo, o INSS prestou os esclarecimentos reproduzidos abaixo, para as questões remetidas pela CGU:

CGU I – O INSS pode obter o orçamento para o eventual atendimento ao presente pedido de acesso com a DATAPREV? Quanto tempo seria necessário para que tal orçamento fosse apresentado ao cidadão?

INSS: *“Há possibilidade de que o INSS solicite extração especial à Dataprev requerendo orçamento para atendimento do presente pedido de acesso, contudo, não é possível especificar prazo, visto que em demanda semelhante (Luiz de Andrade Alonso – 03005.101226/2023-70), foi enviado pedido de orçamento para atendimento da demanda para Dataprev em fevereiro/2023 e até o momento não obtivemos retorno.”*

CGU II - Qual seria o prazo para atendimento dessa demanda pela DATAPREV?

INSS: *“Por se tratar de outro Órgão, não temos como delimitar o prazo. Apenas citar caso concreto semelhante ao presente em que estamos aguardando resposta da Dataprev, desde fevereiro/2023.”*

6. Inicia-se a análise, ressaltando que a demanda do cidadão foi realizada em seu nome e não no nome de uma instituição de pesquisa e, submeteu seu requerimento aos procedimentos definidos nos dispositivos da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) que não exige as medidas próprias das entidades reguladoras das atividades científicas ou acadêmicas em projetos de pesquisa, quando o tratamento de dados deve observar padrões éticos relevantes da área de conhecimento envolvendo a avaliação de riscos que possam impactar os direitos dos envolvidos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, com medidas previstas para evitar o acesso indevido, o vazamento de dados e manter a devida proteção a tais dados. Essa parceria no nível institucional, quando ocorre entre órgão de pesquisa interessado e entidade pública controladora dos dados, normalmente é feita por meio da assinatura de instrumento legal que define os parâmetros e termos de uso das informações, o que não está previsto nos ditames da LAI.

7. De fato, os argumentos apresentados pelo INSS para não conceder as informações requeridas pelo cidadão já foram acatados em decisões precedentes da CGU (vide NUPs [03006.002381/2020-51](#); [03006.003702/2020-35](#) e [71200.000191/2019-10](#), quando pela exigência de trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, nos termos do art.

13, III di Decreto nº 7.724/2012, foi recomendado que o Instituto obtivesse, junto a DATAPREV, o orçamento para o possível atendimento ao solicitante, após arcar com os custos decorrentes por pagamento da Guia de Recolhimento da União – GRU.

8. Para melhor elucidar esse entendimento, considerando o esforço necessário para gerar e fornecer a base de dados requerida pelo cidadão, torna-se relevante reproduzir as orientações encontradas na publicação “[Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal](#)”, na sua 4ª edição, na páginas 26 a 27, onde se verificam as explicações para o **Pedido que exige trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade**, com o seguinte teor:

Pedidos que exigem trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade – Pág 26 e 27:

“A primeira hipótese ocorre quando o órgão ou a entidade pública possui as informações solicitadas, mas elas não estão dispostas nos moldes pretendidos pelo cidadão. Diversos aspectos podem configurar a divergência entre a pretensão do solicitante e a forma como a instituição dispõe da informação. Um exemplo dessa situação é o caso em que o cidadão demanda a organização dos dados em modelo, software ou indicadores não existentes no órgão ou entidade pública.

9. Nesse sentido, embora se reconheça a importância da pesquisa do cidadão e do interesse público quanto às informações, não é possível determinar a entrega da informação de forma gratuita, pois os custos seriam suportados pelo INSS, em detrimento de outras demandas do recorrido. Sendo assim, apesar das informações requeridas terem em geral natureza pública, conforme dispõe os art.4º, inciso I e 7º inciso II da Lei nº 12.527/2011, resta caracterizado os efeitos prejudiciais para os trabalhos normais do órgão/entidade, nos termos do art. 13, inciso III do Decreto nº 7.724/2012, já que o atendimento da demanda afetaria a prestação de serviços essenciais da entidade.

10. Ademais, verifica-se que entre as informações requeridas pelo cidadão, a concessão dos dados relativos ao CPF, mesmo descaracterizado), junto à data de nascimento, implica em riscos elevados para o reconhecimento de indivíduos ao serem confrontados com outras bases públicas, de forma contrária ao que prevê o art. 31 da Lei nº 12.527/2011. E, para mitigar tais riscos, propõe-se que seja concedido apenas o ano de nascimento em lugar da data completa, além da assinatura de um termo de responsabilidade, que disporá sobre a finalidade e a destinação que fundamentaram sua autorização, sobre as obrigações a que se submeterá o requerente, em consonância ao disposto no art. 61 do Decreto nº 7.724/2012

11. Dessa forma, em relação ao atendimento do pedido de acesso de forma gratuita, opina-se pelo desprovisionamento do recurso, uma vez que ensejaria custos à entidade, caracterizando a demanda que exige trabalhos adicionais, nos termos do art. 13, incisos III do Decreto nº 7.724/2012. Entretanto, em relação à disponibilização dos dados parciais que mitiguem os riscos de identificação dos envolvidos (vide tópico anterior), mediante o ressarcimento dos custos, opina-se pelo provimento parcial, com fundamento no art. 12 da Lei nº 12.527/2011, para que seja enviado ao requerente o orçamento com detalhes dos custos dos serviços envolvidos para a geração especial da base de dados em questão e a guia de recolhimento – GRU, com vistas a ser permitindo o direito do cidadão de decidir se concorda em arcar com os valores decorrentes..

Conclusão

12. De todo o exposto, portanto, opina-se pelo **conhecimento** do recurso e no mérito pelo:

i. pelo desprovisionamento das informações de forma gratuita, uma vez que o atendimento do pedido gera custos adicionais à entidade recorrida, caracterizando a exigência de **trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações**, nos termos do art. 13, incisos III do Decreto nº 7.724/201

ii. pelo **provimento parcial** do recurso, para que o INSS, após prévia demonstração de interesse da recorrente, disponibilize orçamento detalhado contendo os valores do serviço para atendimento de cada um dos requerimentos, bem como a Guia de Recolhimento da União – GRU, sendo os pedidos passíveis de atendimento, mediante

ressarcimento dos custos e assinatura do termos de responsabilidade, na forma do art. 12 da Lei nº 12.527/2011 e do art. 61 do Decreto nº 7.724/2012.

13. À consideração superior.

LIANA CRISTINA DA SILVA

Auditora Federal de Finanças e Controle

DESPACHO

De acordo. Encaminhe-se à Diretora de Recursos de Acesso à Informação.

ROBERTO KODAMA

Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação, Substituto

De acordo. Encaminhe-se à Secretária Nacional de Acesso à Informação.

DANIELLY CRISTINA ARAUJO GONTIJO

Diretora de Recursos de Acesso à Informação



CGU

Controladoria-Geral da União

Secretaria Nacional de Acesso à Informação.

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **conhecimento**, e no mérito pelo **provimento parcial** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação NUP **36783.008391/2023-92**, direcionado ao **Instituto Nacional do Seguro Social - INSS**.

A entidade, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da publicação desta decisão, deverá entrar em contato

com o requerente para verificar se há o interesse de arcar com os custos da extração das informações e para assinar o termo de responsabilidade sobre as informações. Havendo a manifestação do interesse e recebido o termos de responsabilidade (com a finalidade e a destinação que fundamentaram a autorização de acesso e sobre as obrigações a que se submeterá o requerente) devidamente assinado, o INSS deverá, no prazo de 60 (sessenta) dias após a declaração da disposição em ressarcir os custos da extração, enviar à requerente o orçamento detalhado, a guia de recolhimento - GRU referentes à produção das informações relativas ao CNIS: para cada beneficiário do RGPS, cujo início da aposentadoria se deu entre 2003 a 2019, com os seguintes dados: 1) CPF mascarado (***.nnn.nnn-**); 2) Ano de nascimento; 3) Sexo 4) Ano e mês do início da aposentadoria; 5) Fator previdenciário calculado no ano em que se aposentou.

A informação efetivamente requerida deverá ser franqueada, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do pagamento da guia de recolhimento - GRU.

O primeiro contato do INSS com a requerente, para solicitar a manifestação do interesse em arcar com os custos de extração e o termo de responsabilidade devidamente assinado, deverão ser postados diretamente na Plataforma Fala.Br, na aba “Cumprimento de Decisão”, no prazo acima mencionado. Havendo o descumprimento dos prazos definidos e da entrega da informação, a requerente poderá entrar em contato com esta CGU, por meio do correio eletrônico: recursos.lai@cgu.gov.br.

ANA TÚLIA DE MACEDO

Secretária Nacional de Acesso à Informação

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 **LIANA CRISTINA DA SILVA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 23/01/2024, às 12:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO KODAMA, Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação, Substituto**, em 23/01/2024, às 13:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **DANIELLY CRISTINA ARAUJO GONTIJO, Diretora de Recursos de Acesso à Informação**, em 26/01/2024, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ANA TULIA DE MACEDO, Secretária Nacional de Acesso à Informação**, em 26/01/2024, às 18:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3086303 e o código CRC FFF10DD3

Referência: Processo nº 36783.008391/2023-92

SEI nº 3086303