

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.150 DISTRITO FEDERAL

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

DECISÃO:

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

1. Mandado de segurança impetrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP contra acórdão do TCU que determinou a entrega de dados individualizados do Censo Escolar e do ENEM para auditoria do Programa Bolsa Família.

2. O art. 5º, X, XIV e XXXIII, da CF/1988, e a Lei nº 12.527/2011 – Lei de acesso à informação – asseguram o sigilo de dados pessoais. A divergência quanto ao dever de sigilo do INEP sobre os dados requisitados pelo TCU é matéria sujeita à reserva de jurisdição, não cabendo ao órgão de controle externo decidir sobre a caracterização de ofensa à garantia constitucional.

3. As informações prestadas ao INEP são fornecidas por jovens estudantes para o

MS 36150 MC / DF

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

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

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

6. Liminar concedida.

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

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

MS 36150 MC / DF

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

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

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

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

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

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

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

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

MS 36150 MC / DF

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

3. É o relatório. Decido o pedido liminar.

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

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

MS 36150 MC / DF

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

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

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

8. Nesse aspecto, a transmissão a outro órgão do Estado dessas informações e para uma finalidade diversa daquela inicialmente declarada subverte a autorização daqueles que forneceram seus dados pessoais, em aparente violação do dever de sigilo e da garantia de inviolabilidade da intimidade. De igual modo, é plausível a alegação de

MS 36150 MC / DF

que a franquia desses dados quebra a confiança no órgão responsável pela pesquisa por violação do sigilo estatístico. Há, pois, risco à própria continuidade das atividades desempenhadas pelo INEP, com efetivo prejuízo ao monitoramento das políticas públicas de educação. Em caso análogo, o STF, em decisão da então Presidente Min. Cármen Lúcia, deferiu suspensão de liminar, indicando que a violação de sigilo estatístico tem *“potencialidade lesiva à ordem pública, por abalar a confiança daqueles que prestam as informações aos entrevistadores do IBGE, comprometendo a fidelidade e veracidade dos dados fornecidos e, por conseguinte, a própria finalidade daquele Instituto, a subsidiar a elaboração de políticas públicas em benefício da sociedade”* (SL 1103, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 02.05.2017).

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

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

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

MS 36150 MC / DF

autoridade responsável pela entrega dos dados.

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

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 10 de dezembro de 2018.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator