2100
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

O SIGILO EM BASES DE DADOS SOB A TUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O CASO IPEA

Israel de Oliveira Andrade
Paulo A. Meyer M. Nascimento

ipea

2100

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, junho de 2015

O SIGILO EM BASES DE DADOS SOB A TUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O CASO IPEA[1]

Israel de Oliveira Andrade[2]
Paulo A. Meyer M. Nascimento[3]

1. Os autores agradecem a João Maria de Oliveira, Fabio Schiavinatto e Alexandre Ywata pelas discussões prévias sobre o tema do sigilo envolvendo microdados. Agradecem, igualmente, os comentários feitos por diversos técnicos do Ipea em seminário de discussão interna. Eventuais erros e omissões remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores que assinam este texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Diset do Ipea; e doutorando em economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE-UFBA).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Brand Arenari

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H83.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 JUSTIFICATIVAS PARA O USO DE DADOS SIGILOSOS PELO IPEA 8

3 UMA ANÁLISE DAS NORMAS QUE REGEM A CONFIDENCIALIDADE DE DADOS SOB A GUARDA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 15

4 O CASO DO SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR (SISCOMEX) E SUA REPERCUSSÃO SOBRE O TRABALHO DE PESQUISA DO IPEA 26

5 A SALA DE SIGILO E SEU PAPEL NA PROTEÇÃO DE DADOS SIGILOSOS CONFIADOS AO IPEA 33

6 CONCLUSÕES 34

REFERÊNCIAS 37

SITES CONSULTADOS 41

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 42

SINOPSE

Os registros administrativos e estatísticos produzidos pela administração pública intensificam-se ano após ano tanto em termos de quantidade quanto de qualidade no Brasil. Esse avanço coloca novas oportunidades e desafios para produtores e usuários dos microdados disponíveis nesses registros. Levando em consideração as possibilidades e as limitações inerentes à cessão e ao uso de microdados identificados, este texto discute a relevância do acesso do Ipea a algumas informações de uso restrito mantidas por órgãos da administração pública, devido a seu alto valor como insumo para pesquisas aplicadas à política pública. O texto mostra que o arcabouço de leis, normas e regulamentos existente não configura impedimento ao compartilhamento de informações sigilosas com outros órgãos da administração pública, desde que se mantenha o dever de proteger estas informações. A missão do Ipea, definida por decreto, aponta a necessidade que a instituição possui de livre acesso a informações individualizadas. Com o cruzamento de informações dessa natureza provenientes de múltiplas fontes, há um ganho elevado à formulação, ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas. Tudo isto justificaria a adoção de uma norma que assegurasse ao Ipea o acesso a informações contidas em bases de dados tuteladas por diferentes órgãos da administração pública.

Palavras-chave: Ipea; subsídio a políticas públicas; dados sigilosos; informações confidenciais; microdados identificados; direito à privacidade *versus* direito à informação.

1 INTRODUÇÃO

Os registros administrativos e estatísticos produzidos pela administração pública intensificam-se ano após ano tanto em termos de quantidade quanto de qualidade no Brasil. Esse avanço coloca novas oportunidades e desafios para produtores e usuários dos microdados disponíveis nesses registros. Levando em consideração as possibilidades e as limitações inerentes à cessão e ao uso de microdados identificados, este texto busca discutir a relevância da utilização de dados sigilosos pelo Ipea no cumprimento de sua missão institucional.

Têm sido destacadas internamente as dificuldades que o instituto por vezes encontra para dispor de microdados produzidos por órgãos da própria administração pública federal que integra, ou informações que estão sob a guarda destes. Este texto demonstra que o arcabouço de leis, normas e regulamentos existente não configura impedimento ao compartilhamento de informações sigilosas com outros órgãos desde que não seja violado o dever de protegê-las. A missão do Ipea, definida por decreto, aponta a necessidade que a instituição possui de livre acesso a informações individualizadas. Com o cruzamento de informações dessa natureza provenientes de múltiplas fontes, há um ganho elevado à formulação, ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas.

Para atingir seus objetivos, este texto está organizado em seis seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda, são elaboradas justificativas para o uso de dados sigilosos pelo Ipea por meio da discussão sobre sua missão institucional, da apresentação de exemplos de como o cruzamento de dados individualizados enriquece análises úteis a políticas públicas e da introdução dos potenciais limites impostos pelo sigilo, indispensável a dados dessa natureza. Na terceira seção, são esmiuçadas as normas que regem a confidencialidade de dados sob a guarda da administração pública. Na quarta, é apresentado um exemplo concreto de como a complexa questão da gestão de dados sigilosos por vezes dificulta o cumprimento de sua missão institucional pelo Ipea. A quinta discorre sobre a política de sigilo do instituto, com destaque à implementação de uma sala de sigilo, com legitimidade e com potenciais condições técnicas de vir a converter-se em um *research data center* (RDC)[1] nacional, nos moldes do que existe em outros países. Por fim, a sexta seção traz as quatro conclusões e possíveis propostas de encaminhamento, no

1. Na segunda seção, será apresentada uma definição para este termo.

âmbito federal, da discussão envolvendo o acesso do Ipea a microdados identificados sob a tutela da administração pública.

2 JUSTIFICATIVAS PARA O USO DE DADOS SIGILOSOS PELO IPEA

O Ipea, fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, tem por missão, expressa no Artigo 2º de seu estatuto (anexo I do Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010):[2]

> promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dar apoio técnico e institucional ao Governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução de problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro (Brasil, 2010a).

Embora o estatuto vigente do Ipea seja relativamente recente, sua missão segue parâmetros semelhantes nos documentos jurídicos que o regem desde o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Institutos de pesquisa que se concentram no estudo de políticas públicas e que são, em alguma medida, capazes de influenciá-las, seja na etapa de formulação, implementação ou avaliação, costumam ser chamados, nos países de língua inglesa, de *think tanks* (tanques de ideias, em uma tradução literal; porém, centros de pesquisa seria um significado mais adequado). O cumprimento do papel do Ipea de suporte técnico e institucional à formulação, ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas, bem como de fonte de conhecimento aplicado à realidade brasileira, demanda recursos e tecnologias próprios de um instituto de pesquisa que se debruça sobre problemas passíveis de tratamento pela via da política pública. Entre esses recursos, um dos mais cruciais é o amplo acesso a registros gerados por órgãos da administração pública, inclusive aos microdados identificados, isto é, às informações individualizadas que compõem tais registros.

2. A missão institucional do Ipea também pode ser observada no seu sítio eletrônico: "aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas".

São múltiplos os benefícios associados ao acesso a microdados, não só pelo Ipea, mas pela comunidade acadêmica, pelos analistas de política pública em geral e pela própria sociedade. O benefício mais óbvio é que o acesso a microdados abre a possibilidade de colocar e buscar respostas para complexas questões concernentes ao desenho, ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas. Além disso, o acesso a microdados permite o cálculo de efeitos marginais, geralmente mais relevantes, para o desenho e para a avaliação de políticas públicas, do que o cálculo de efeitos médios. A disseminação de microdados serve ainda como uma importante ferramenta de responsabilização *(accountability)* da produção científica, na medida em que possibilita que outros repliquem achados de pesquisas importantes. Cria também um círculo virtuoso de conhecimento para a própria agência produtora dos dados, pois o seu uso inevitavelmente revela sua qualidade, bem como eventuais anomalias no processamento dos dados e potenciais necessidades adicionais de informação (Lane, 2003).

É mediante o acesso a essas informações que o(a) pesquisador(a) tem condições de cruzar dados oriundos de diversas fontes e chegar a diferentes desenhos de pesquisa que viabilizem a identificação de comportamentos e trajetórias de grupos semelhantes de indivíduos, assim como de eventuais efeitos e impactos de políticas públicas em suas vidas. Tudo isto legitima o conhecimento sobre a realidade estudada, aperfeiçoando o apoio técnico e institucional aos responsáveis diretos pelas políticas públicas, e o conhecimento que estes disseminam pela sociedade em geral. Em outras palavras, viabiliza que a missão do Ipea seja exercida de maneira plena em benefício do Estado e da sociedade.

Com efeito, os dados produzidos por entes governamentais ajudam a descortinar questões relevantes aos mais diversos campos da pesquisa econômica e social. Jutte, Roos e Brownell (2011) destacam que a junção de registros administrativos e estatísticos de diferentes origens é um recurso poderoso para estudos sobre saúde pública. Dearden (2009) expõe os ganhos metodológicos dessa prática para pesquisas e mostra como as vantagens são ainda maiores quando é possível integrar os registros originais a questionários (*surveys*)[3] e outros instrumentos adicionais de investigação. Abraham (2005) argumenta e exemplifica que o amplo acesso a microdados tem em muito beneficiado os formuladores de política de emprego nos Estados Unidos ao longo dos anos, à medida que lhes propicia,

3. A realização de questionários tem sido uma prática concreta e cada vez mais presente nas pesquisas conduzidas pelo Ipea. Um exemplo é o Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips), que já realizou mais de trinta pesquisas de campo nesta modalidade desde 2010.

como retorno, uma gama de análises apuradas acerca das tendências de comportamento de variáveis relevantes, como desigualdade de rendimentos, pobreza e dinâmica de emprego. Lane (2007, p. 299, tradução nossa) sintetiza bem este argumento:

> novas capacidades para coletar e integrar dados oferecem amplo potencial a cientistas e decisores políticos, servindo-lhes de instrumento indispensável à compreensão dos fatores que afetam grandes prioridades nacionais – como emprego, geração de renda e de riqueza, bem como decisões de carreira e de aposentadoria feitas pelos indivíduos.[4]

De fato, são muitos os estudos mundo afora que utilizam microdados de diferentes fontes para chegar a resultados úteis à elaboração, à implementação ou à avaliação de políticas públicas. McGuckin (1992) enfatiza a importância da utilização dos microdados nas pesquisas, de maneira a não ficar à mercê das diferentes formas de agregação ao longo do tempo e de não incorrer em erro ao utilizar dados agregados que possam conter erros desconhecidos.

Em suma, dispor de bases de dados de diferentes fontes, com informações apuradas ao nível do indivíduo, é, para uma instituição de pesquisa com as características do Ipea, não apenas um diferencial, mas um insumo indispensável para o cumprimento da missão que lhe é outorgada. Os benefícios, ademais, não ficam circunscritos ao instituto nem a seus pesquisadores. Para o governo, o retorno vem na forma de recomendações de políticas mais acuradas, baseadas em robustas evidências empíricas, e significa um uso eficiente dos registros administrativos e estatísticos que ele próprio (governo) produz. Para a sociedade em geral, além dos conhecimentos gerados sobre a situação e os desafios do país nas mais diversas áreas, os benefícios vêm em termos de políticas públicas mais eficazes, efetivas e eficientes.

A despeito de todas essas vantagens e apesar de se configurar como insumo fundamental à consecução de sua missão institucional, o Ipea não dispõe de instrumento legal que ampare o acesso irrestrito a informações individualizadas dos registros administrativos e estatísticos gerados pelos órgãos da própria administração pública federal, mesmo sendo dela integrante. O uso de microdados identificados ainda

4. *"New capacities to collect and integrate data offer expanded potential for scientists and policy-makers to understand factors contributing to key national priorities – like job, income and wealth creation, as well career path and retirement decisions made by individuals"*.

depende de cuidadosas e muitas vezes recorrentes negociações com cada um dos órgãos responsáveis por produzi-los ou administrá-los. Resultado disto é que com alguns consegue duradouro sucesso, com outros precisa de uma negociação para cada projeto de pesquisa e com a maioria mantém apenas relações pontuais, relacionadas a demandas específicas advindas do órgão parceiro, sendo que com muitos deles o contato nesse sentido é demasiado rarefeito.

Em verdade, carece o Ipea de uma norma[5] que lhe garanta acesso a microdados mantidos pelo próprio poder público. Isto seria necessário porque o zelo dos órgãos responsáveis pela produção de dados individualizados é justificável por dois motivos principais.

Em primeiro lugar, informações pessoais são protegidas pelo direito à privacidade, assegurado a todo cidadão pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que remete à inviolabilidade do sigilo (Ferraz Júnior, 1993). Nesse sentido, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), coloca as informações pessoais como um dos casos de exceção ao acesso à informação que ela regula (CGU, 2011).[6]

Em segundo lugar, no âmbito do direito administrativo, impõe-se ao Estado e a seus agentes fazer apenas o que a lei permite e determina (Di Pietro, 2006). Uma consequência natural desse preceito é a cultura do sigilo no serviço público, presente em tantos países, como argumenta Mendel (2009). É essa cultura que faz com que muitos dos gestores públicos tendam a interpretar a lei de forma restritiva, negando o acesso a informações confidenciais, mesmo quando solicitado por outro órgão da mesma esfera da administração pública. Acabam permitindo, de maneira célere, esse acesso apenas a órgãos que detêm poder de polícia ou dispõem dessa garantia por lei ou por norma infralegal.

A própria LAI estabelece situações em que a quebra do sigilo de algumas informações pessoais não depende de prévia autorização do cidadão diretamente interessado. Uma delas é a realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, desde que mantida em sigilo a identidade da pessoa a quem as informações

5. Cumpre às instâncias jurídicas do governo definir o instrumento legal mais adequado.

6. Para mais detalhes sobre a LAI e seus princípios, consultar Paes (2011).

se referem (Ventura, 2013). Não obstante, o interesse da pesquisa precisa ser previsto em lei (inciso II do § 3º do Artigo 31 da LAI). Ainda que possa ser interpretado que a missão do Ipea prevista por norma seja suficiente para caracterizar legalmente todas as suas pesquisas como de interesse público ou geral, tal interpretação seria extensiva.

A delegação do sigilo de informações confidenciais é, sem embargo, possível, mesmo sem exigência legal. Como ressalta Senra (2005), este não é um debate trivial, pois coloca as instituições produtoras das estatísticas diante de um dilema difícil: equilibrar seu respeito extremo ao direito à privacidade, respeito este do qual depende sua própria credibilidade com o cidadão no momento de coleta das informações, com o direito à informação. Não obstante, Abraham (2005) enumera três mecanismos facilitadores do acesso a microdados administrativos por pesquisadores: *i)* disponibilidade pública de arquivos com os microdados; *ii)* implementação de acordos ou contratos de licenciamentos para estabelecer as condições de acesso e uso dos dados; e *iii)* implantação de RDCs.[7]

O primeiro mecanismo é comum em muitos países em grandes levantamentos nacionais. Em geral, publica-se parte dos microdados coletados, excluindo os que pudessem permitir identificação de indivíduos, como nome, local de residência, registro civil etc. É um modelo difundido por alguns órgãos da administração pública federal no Brasil, a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que viabiliza formas de acesso a dados de suas pesquisas domiciliares, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que disponibiliza parte dos microdados que produz em seu sítio da internet para livre *download*, e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que mantém extratores de dados *online* de seus registros administrativos.

Não resolve, contudo, o problema do acesso aos microdados individualizados, tendo em vista que o respeito à privacidade impõe, evidentemente, que as informações sobre indivíduos e corporações sejam disponibilizadas com tratamentos que protejam a sua confidencialidade (comumente chamados de máscaras). Como as máscaras não são comuns a todas as bases de dados, mesmo as geradas por uma mesma instituição, torna-se inviável cruzar as bases sem antes obtê-las "desmascaradas". Este problema poderia ser resolvido se estas mesmas máscaras fossem atribuídas aos mesmos indivíduos que

7. A abordagem e as justificativas específicas para que se institua um RDC nacional no Ipea devem ser objeto de estudo em outro trabalho. Todavia, este texto considera tal iniciativa como benéfica para a instituição e, sobretudo, para a sociedade brasileira.

aparecem em diferentes bases de dados.[8] Para tanto, o ideal seria centralizar a geração das máscaras e quiçá a manutenção das bases em um único órgão, ainda que os dados tivessem origem em variados registros e órgãos competentes. Ainda assim, porém, tal procedimento não eliminaria totalmente o risco de se identificarem indivíduos, pois algumas informações presentes nos microdados podem ser suficientes para identificá-los em contextos bem delimitados.

O segundo mecanismo estabelece a cessão de dados sigilosos mediante assinatura de termos de responsabilidade que comprometem o cessionário com o sigilo das informações ali contidas. Os dados que viabilizam a pesquisa são cedidos, mas sua divulgação deve ser feita de maneira que proteja o sigilo de informações confidenciais. Remete, na realidade brasileira, a duas formas mais recorrentes: termos de confidencialidade firmados entre o órgão da administração pública e pesquisadores individuais; e acordos de cooperação técnica, em paralelo aos quais termos de confidencialidade são assinados entre o órgão cedente e o órgão cessionário.

O Ipea recorre frequentemente a acordos de cooperação desta natureza, tanto por iniciativa própria quanto de ministérios e outros órgãos públicos que demandem do instituto algum conjunto específico de estudos. A desvantagem é justamente viabilizar apenas no varejo o acesso do Ipea a microdados identificados. Em um formato diferente do usual, a SAE, órgão a que se vincula o Ipea, e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic) firmaram a Portaria Interministerial nº 300, de 27 de novembro de 2014, que cria um núcleo de informações estratégicas no instituto, com funções de assessoria ao Mdic, valendo-se, para tanto, de dados sob a guarda do próprio ministério, inclusive alguns sigilosos (Brasil, 2014b).

Pode vir a ser um avanço o formato instituído pela SAE e pelo Mdic, com participação do Ipea, pois dá maior perenidade e estabilidade ao fluxo de dados e de resultados de pesquisa, tendo em vista que a portaria mencionada estabelece tal fluxo como rotina. Não elimina, contudo, o caráter de varejo do fluxo de informações indispensáveis para a consecução da missão do Ipea, visto que o instrumento envolve um único ministério. A existência de uma norma que tornasse livre esse acesso a dados solicitados pelo Ipea, sob a justificativa da sua missão legal, teria efeito mais abrangente ao alcançar registros

8. Possibilidades e limites deste caminho são discutidos em diversos livros e artigos, a exemplo de Duncan, Elliot e Salazar-González (2011), Ciriani *et al*. (2007), Chawla *et al*. (2005) e Winkler (2004).

administrativos e estatísticos sob a guarda de órgãos de toda a administração pública federal, esfera em que também está inserido o próprio instituto.

Por fim, o terceiro mecanismo remete a salas de sigilo. Os RDCs, comuns em alguns países, são estruturas montadas em agências estatísticas ou órgãos afins. Com a supervisão de técnicos qualificados e com protocolos de segurança bem-definidos, permitem o acesso de pesquisadores a microdados de registros administrativos e estatísticos. Normalmente, os pesquisadores interessados precisam apresentar seus planos de pesquisa e especificar o que precisam das bases mantidas no RDC para prosseguir com seus trabalhos. Uma vez autorizados, acessam os dados demandados nas próprias dependências do RDC, ou recebem remotamente apenas os recortes que precisam para suas pesquisas, desde que as informações confidenciais não sejam comprometidas.

O IBGE já se vale desse mecanismo para regular o acesso às informações sigilosas que produz, enquanto o Ipea implementou a sua própria sala de sigilo. Como demandante de dados sigilosos, contudo, esta teria uma função diferente da que têm as salas do IBGE: serviriam de garantia para a delegação de sigilo dada ao Ipea, seja esta imposta por lei, seja viabilizada por acordos de cooperação. Esta sala tem potenciais condições técnicas e a legitimidade para se tornar um RDC nacional, a que pesquisadores poderiam recorrer para gerar tabulações e para testar modelos relevantes, obedecendo todos os ritos destinados a preservar o sigilo dos dados. Em um cenário hipotético em que uma norma garantisse ao Ipea a guarda de microdados de toda a administração pública federal, salas de sigilo mantidas pelo Ipea funcionariam como RDCs por meio dos quais seria possível proceder a pesquisas quantitativas a partir do cruzamento de bases de dados provenientes de diversas fontes. Este seria um ganho não só para as pesquisas feitas pelo Ipea como também para os pesquisadores em geral e para os próprios formuladores de política dos ministérios, que teriam um único local para recorrer a dados durante o planejamento e o acompanhamento de novas políticas públicas.

A próxima seção faz um exame minucioso das normas legais e infralegais que regulam a questão do sigilo para que seja possível, ao final, tecer algumas considerações acerca das possibilidades do acesso do Ipea a microdados mantidos pela administração pública federal, envolvendo ou não uma sala de sigilo.

3 UMA ANÁLISE DAS NORMAS QUE REGEM A CONFIDENCIALIDADE DE DADOS SOB A GUARDA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Considerações gerais

O acesso às informações contidas em bases de dados sob a guarda da administração pública deve considerar pontos constitucionais, legais e regulamentares.

Na CF/1988, a questão do acesso à informação está tratada no inciso XXXIII do Artigo 5º, no inciso II do § 3º do Artigo 37, e no § 2º do Artigo 216. A LAI regulamenta estes dispositivos constitucionais, devendo eventuais decretos, portarias e afins sobre o tema atentar para ela e para a CF/1988.

A inviolabilidade dos dados pessoais é cláusula pétrea da CF/1988. Destaque-se aqui o Artigo 5º e seus incisos X, XII e XXXIII (este último, como dito, objeto de regulamentação da LAI):

> X – São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
>
> (...)
>
> XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;
>
> (…)
>
> XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

Percebe-se que o inciso XXXIII considera a possibilidade do acesso às informações sob a guarda da administração pública, tema retomado no Artigo 37, inciso XXII, da Carta Magna:

> § 3º A lei[9] disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
>
> (...)
>
> II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (Brasil, 1988).

Por fim, o § 2º do Artigo 216 da CF/1988 estabelece que "cabem à administração pública, na forma da lei [no caso, a LAI], a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem" (Brasil, 1988). Há, também, os casos de informações sigilosas protegidas por legislação específica, que escapa ao escopo da LAI. Nas subseções seguintes, tratar-se-á das nuances aplicáveis às cessões de informações pelos entes da administração pública.

3.2 Os diferentes tipos de informação sob a guarda da administração pública

Para uma melhor compreensão e análise desse tema, separamos as informações contidas nessas bases em três grupos: *i)* informações não sigilosas; *ii)* informações sigilosas protegidas por legislação específica de sigilo; e *iii)* informações classificadas como sigilosas, em decorrência da LAI.

3.2.1 Informações não sigilosas

Considerando que os dados pertencem ao Estado – e não a uma ou outra instituição governamental –, os órgãos e as entidades da administração pública podem celebrar acordo para acesso ou troca de informações. Todavia, como o acordo resulta da vontade política das partes envolvidas, é importante que a instituição disponha de norma legal de caráter geral que estimule a contraparte a celebrar o acordo. Neste, podem ser especificados detalhes, tais como informações que poderão ser acessadas, finalidade, critérios, níveis de acesso, garantias de que serão utilizadas para a finalidade acordada etc.

9. A LAI é uma dessas regulamentações.

3.2.2 Informações protegidas por legislação específica de sigilo

As informações consideradas sigilosas por lei (por exemplo, sigilo fiscal e bancário) são restritas; a forma de acesso, portanto, deve ser estabelecida em lei. Além disso, sua regulamentação é específica.

No âmbito da legislação fiscal, devemos observar os artigos 198 e 199 do Código Tributário Nacional, com texto atualizado:

> Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.
>
> § 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:
>
> I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;
>
> II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da administração pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.
>
> § 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da administração pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.
>
> § 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:
>
> I – representações fiscais para fins penais;
>
> II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;
>
> III – parcelamento ou moratória.
>
> Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio.

> Parágrafo único. A Fazenda Pública da União, na forma estabelecida em tratados, acordos ou convênios, poderá permutar informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos (Brasil, 1966).

O Código Tributário Nacional, portanto, oferece previsão legal ao fornecimento de informações para as autoridades judiciária e administrativa, mas prevê, também, o intercâmbio de informações entre entes do Fisco, com a finalidade de cumprirem as suas atribuições institucionais, em benefício do Estado.

Note-se que, por mais de uma década, a Receita Federal utilizou a Portaria nº 580, de 12 de junho de 2001, de sua própria lavra, para realizar os convênios e os acordos com outros órgãos públicos. Esse normativo estabelecia procedimentos para preservar o caráter sigiloso de informações protegidas por sigilo fiscal, nos casos de fornecimento admitidos em lei, bem como previa os procedimentos a serem seguidos nos casos de fornecimento de dados que possuem sigilo fiscal para outros órgãos e entidades requisitantes, conforme artigos 1º, 2º e 3º (Brasil, 2001c). No entanto, ela foi recentemente revogada pela Portaria nº 555, de 3 de maio de 2013.

O acesso aos dados protegidos por sigilo bancário está estabelecido na Lei Complementar (LC) nº 105, de 10 de janeiro de 2001, especificamente em seus artigos 3º e 4º:

> Art. 3º Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide.
>
> § 1º Dependem de prévia autorização do Poder Judiciário a prestação de informações e o fornecimento de documentos sigilosos solicitados por comissão de inquérito administrativo destinada a apurar responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.
>
> § 2º as hipóteses do § 1º, o requerimento de quebra de sigilo independe da existência de processo judicial em curso.

§ 3º Além dos casos previstos neste artigo o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários fornecerão à Advocacia-Geral da União as informações e os documentos necessários à defesa da União nas ações em que seja parte.

Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

§ 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito (Brasil, 2001a).

Essa mesma LC, em seu Artigo 5º, dispõe sobre informações bancárias a serem informadas à administração tributária e que devem estar ao amparo do sigilo fiscal:

Art. 5º O Poder Executivo disciplinará, inclusive quanto à periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços.

§ 1º Consideram-se operações financeiras, para os efeitos deste artigo:

I – depósitos à vista e a prazo, inclusive em conta de poupança;

II – pagamentos efetuados em moeda corrente ou em cheques;

III – emissão de ordens de crédito ou documentos assemelhados;

IV – resgates em contas de depósitos à vista ou a prazo, inclusive de poupança;

V – contratos de mútuo;

VI – descontos de duplicatas, notas promissórias e outros títulos de crédito;

VII – aquisições e vendas de títulos de renda fixa ou variável;

VIII – aplicações em fundos de investimentos;

IX – aquisições de moeda estrangeira;

X – conversões de moeda estrangeira em moeda nacional;

XI – transferências de moeda e outros valores para o exterior;

XII – operações com ouro, ativo financeiro;

XIII – operações com cartão de crédito;

XIV – operações de arrendamento mercantil; e

XV – quaisquer outras operações de natureza semelhante que venham a ser autorizadas pelo Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários ou outro órgão competente.

§ 2º As informações transferidas na forma do *caput* deste artigo restringir-se-ão a informes relacionados com a identificação dos titulares das operações e os montantes globais mensalmente movimentados, vedada a inserção de qualquer elemento que permita identificar a sua origem ou a natureza dos gastos a partir deles efetuados.

(…)

§ 5º As informações a que refere este artigo serão conservadas sob sigilo fiscal, na forma da legislação em vigor (Brasil, 2001a).

Observa-se que o Ipea não está contemplado nas exceções previstas nas legislações supracitadas. Dessa forma, para assegurar a ele, de maneira permanente, o acesso a informações, deve ser criada previsão legal em norma que ampare esse fornecimento para o atendimento de suas finalidades institucionais.[10]

10. O tema sigilo envolve matéria constitucional e, por isso, a redação da norma a ser proposta deve ser cuidadosa para que não suscite questionamentos dessa natureza.

Nessa linha, apenas para ilustrar e demonstrar que há precedentes, observe-se os exemplos de duas instituições que incluíram a previsão de requisição de informações para o bom cumprimento de suas atribuições: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cdes) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, garante ao Cdes o acesso às informações indispensáveis ao cumprimento de suas competências, porém não cita a questão do sigilo:

> Art. 8º Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.
>
> (…)
>
> § 6º O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social poderá requisitar dos órgãos e entidades da administração pública federal estudos e informações indispensáveis ao cumprimento de suas competências (Brasil, 2003).

A CGU também possui a prerrogativa de acesso a dados em bases gerenciadas por outras instituições, para o exercício das suas funções institucionais. Este acesso está estabelecido pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo federal.[11] Merece destaque particularmente o Artigo 26 do referido diploma legal:

> Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos sistemas de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

11. Diferentemente da CGU, o Decreto-Lei nº 200/1967, modificado pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, norma que autoriza a criação do Ipea, não faz menção à necessidade de informações, ou à possibilidade de o Ipea requisitá-las para o cumprimento de sua missão institucional (Brasil, 1967).

> § 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos sistemas de contabilidade federal e de controle interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.
>
> § 2º Quando a documentação ou informação prevista neste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, deverá ser dispensado tratamento especial de acordo com o estabelecido em regulamento próprio.
>
> § 3º O servidor deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.
>
> § 4º Os integrantes da carreira de finanças e controle observarão código de ética profissional específico aprovado pelo presidente da República (Brasil, 2001b, grifo nosso).

No caso do Ipea, o entendimento e a decisão sobre qual deve ser o instrumento mais adequado (LC ou lei ordinária etc.) extrapola a competência da área técnica, pois o assunto envolve exame de matéria constitucional. A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio dos seus procuradores federais em atuação no Ipea, pode ser importante aliada da direção do instituto na proposição a outras instâncias de instrumentos adequados à garantia de seu acesso a dados sigilosos.[12]

Parece-nos oportuno, no entanto, observar o entendimento da AGU sobre a questão do sigilo, o que pode ser verificado no Parecer PGFN nº 980, de 17 de setembro de 2004:

> 7. Portanto, o sigilo fiscal, embora direito do cidadão e dever do Fisco, não é absoluto, pois, se assim o fosse, seria instrumento hábil para encobrir crimes ou abusos de direito, descaracterizando a função precípua da administração pública no sentido de resguardar a boa ordem jurídica. Considerar o sigilo uma questão absoluta seria correr o risco de inviabilizar a própria atividade administrativa. Daí porque a tutela da informação é sempre relativa, devendo ceder diante dos casos concretos e justificados pela legislação (PGFN, 2004).

12. As atribuições de assessoramento e consultoria jurídica foram estabelecidas pelo Artigo 7º do Decreto no 7.142, de 29 de março de 2010 (Estatuto do Ipea): "à Procuradoria Federal, na qualidade de órgão executor da Procuradoria-Geral Federal, compete: I - exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Ipea, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993" (Brasil, 2010a). Entretanto, o exame final da matéria, a decisão sobre o instrumento jurídico e, se for o caso, o seu devido encaminhamento ao Poder Legislativo cabem à Presidência da República.

3.2.3 Informações classificadas como sigilosas pela LAI

Ao abordarmos a questão do sigilo, torna-se importante fazermos a distinção entre o que é informação sigilosa e o que é informação classificada como sigilosa. A primeira, como já foi dito, é tratada por leis específicas, como o sigilo fiscal e bancário. A segunda, por sua vez, está disposta na Lei nº 12.527/2011, denominada LAI. Portanto, as suas peculiaridades devem ser compreendidas separadamente.

A LAI veio para oferecer ao cidadão o acesso a informações, quebrando o paradigma da cultura do segredo e instaurando a cultura da transparência. Contudo, essa mesma lei cria a obrigatoriedade de os órgãos públicos classificarem suas informações,[13] conforme estipulam seus artigos 23, 24 e 25:

> Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:
>
> I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
>
> II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
>
> III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
>
> IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país;
>
> V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
>
> VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
>
> VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
>
> VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

13. No presente momento, os órgãos públicos estão classificando as suas informações em decorrência do que estabelece essa lei.

> Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.
>
> § 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no *caput*, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:
>
> I – ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;
>
> II – secreta: 15 (quinze) anos; e
>
> III – reservada: 5 (cinco) anos.
>
> Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.
>
> § 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.
>
> § 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.
>
> § 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados (Brasil, 2011b).

Essa nova normatização alcança o Ipea duplamente. Por um lado, a instituição deve classificar suas informações como todas as outras da administração pública federal. Por outro, se as informações administradas por outros órgãos necessárias ao trabalho do Ipea fizerem parte do grupo de informações classificadas como sigilosas, o instituto deverá se submeter à regulamentação da lei para ter acesso a elas.[14]

14. O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) trata de normatizações sobre acordos e convênios, dentre outros, entre órgãos da administração pública federal, que tenham como objeto a troca e o acesso a informações sigilosas classificadas.

Como a aplicação da LAI se dá por meio de regulamentação, até o momento já foram publicados dois normativos: o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta exclusivamente essa lei; e o Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012, que trata da segurança das informações.

Observa-se que esse segundo é ainda mais abrangente, pois, além de tratar de dispositivos da LAI, dispõe também sobre como serão tratadas todas as informações classificadas, inclusive para efeito de utilização de algoritmos e criptografia. Assim, em seus artigos 48 e 49, trata dos requisitos para a celebração de convênios que tenham como objeto dados sigilosos:

> Art. 48. A celebração de contrato, convênio, acordo, ajuste, termo de cooperação ou protocolo de intenção cujo objeto contenha informação classificada em qualquer grau de sigilo, ou cuja execução envolva informação classificada, é condicionada à assinatura de TCMS [Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo] e ao estabelecimento de cláusulas contratuais que prevejam os seguintes requisitos:
>
> I – obrigação de manter sigilo relativo ao objeto e a sua execução;
>
> II – possibilidade de alteração do objeto para inclusão ou alteração de cláusula de segurança não estipulada previamente;
>
> III – obrigação de adotar procedimentos de segurança adequados, no âmbito das atividades sob seu controle, para a manutenção do sigilo relativo ao objeto;
>
> IV – identificação, para fins de concessão de credencial de segurança e assinatura do TCMS, das pessoas que poderão ter acesso a informação classificada em qualquer grau de sigilo e material de acesso restrito;
>
> V – obrigação de receber inspeções para habilitação de segurança e sua manutenção; e
>
> VI – responsabilidade em relação aos procedimentos de segurança, relativa à subcontratação, no todo ou em parte.
>
> Art. 49. Aos órgãos e entidades públicas com que os contratantes mantêm vínculo de qualquer natureza caberá adotar procedimentos de segurança da informação classificada em qualquer grau de sigilo ou do material de acesso restrito em poder dos contratados ou subcontratados (Brasil, 2012b).

4 O CASO DO SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR (SISCOMEX) E SUA REPERCUSSÃO SOBRE O TRABALHO DE PESQUISA DO IPEA

O Ipea, para realizar seu trabalho, carece de informações contidas em bases de dados tuteladas por diversas instituições, como, entre outras: IBGE; Banco Central do Brasil (BCB); Secretaria da Receita Federal (SRF); Secretaria de Orçamento federal (SOF); Inep; Ministério da Educação (MEC); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Mdic; MTE; Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); Petrobras; agências reguladoras; Senado Federal; e Câmara dos Deputados.

Apenas para exemplificar, observemos individualmente o caso do Siscomex, que contém as informações sobre comércio exterior e que é de grande importância para as pesquisas do Ipea. O sistema foi instituído pelo Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, cujos artigos 2º e 3º assim estabeleciam:

> Art. 2º O Siscomex é o instrumento administrativo que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.
>
> Art. 3º O Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento constituirá uma comissão para administrar o Siscomex, composta por um representante do Departamento de Comércio Exterior da Secretaria Nacional de Economia, um do Departamento da Receita Federal da Secretaria da Fazenda Nacional, e um do Banco Central do Brasil.
>
> § 1º A escolha dos membros da comissão terá caráter institucional e deverá guardar estrita correlação com as matérias instrumentadas pelo Siscomex.
>
> § 2º A presidência da comissão será exercida por um dos seus membros, em regime de rodízio anual (Brasil, 1992).

O Artigo 3º do Decreto nº 660/1992 foi modificado pelo Decreto nº 1.408/1995 e, mais recentemente, pelo Decreto nº 8.229/2014. Sua redação, desde essa última modificação, passou a ser:

Art. 3º A Comissão Gestora do Siscomex, será composta pelos seguintes integrantes:

I – Secretário-executivo do Ministério da Fazenda;

II – Secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

III – Secretário da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda; e

IV – Secretário de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

§ 1º Compete à Comissão Gestora do Siscomex:

I – administrar o Siscomex;

II – atuar junto aos órgãos e entidades da administração federal participantes do Siscomex na revisão periódica de demandas de dados e informações e de procedimentos administrados por meio do Siscomex, com vistas à sua padronização, atualização, harmonização e simplificação;

III – auxiliar os órgãos e entidades da administração federal, respeitadas as suas competências, nas iniciativas que interfiram em procedimentos e exigências administrados por meio do Siscomex, com vistas à sua padronização, atualização, harmonização e simplificação;

IV – deliberar sobre outros assuntos de sua atribuição;

V – criar grupos técnicos para o desenvolvimento de atividades específicas relativas às suas demais atribuições; e

VI – delegar aos órgãos ou grupos técnicos que a compõem competências e atribuições determinadas da Comissão Gestora.

§ 2º A presidência e a vice-presidência da Comissão Gestora do Siscomex serão exercidas, em regime de rodízio anual, pelos secretários-executivos dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, respectivamente.

§ 3º A Comissão Gestora do Siscomex se reunirá, ordinariamente, em caráter semestral e, extraordinariamente, mediante solicitação de sua presidência ou vice-presidência.

> § 4º Poderão ser convidados a participar das reuniões da comissão e de seus grupos técnicos outros órgãos e entidades da administração pública.
>
> § 5º As entidades do setor privado poderão participar, em caráter consultivo, de reuniões de grupos técnicos ou de reuniões da comissão, desde que convidadas formalmente pela Presidência da Comissão Gestora.
>
> § 6º Ato conjunto dos ministros de Estado da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior disporá sobre a organização interna da Comissão Gestora do Siscomex (Brasil, 2014a).

Com a modificação do Artigo 3º, o BCB deixa de figurar como gestor do Siscomex. Além da SRF e da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), que já figuravam na Comissão Gestora do Siscomex, as secretarias-executivas do Ministério da Fazenda e do Mdic completam o rol de gestores do sistema desde 2014. Até então, observava-se que, na prática, a responsabilidade pelo sistema era do Mdic, em decorrência das competências a ele atribuídas relativas à atividade de comércio exterior. Resta saber se essa responsabilidade passará a ser compartilhada com o Ministério da Fazenda, agora que este está representado na comissão também por sua secretaria-executiva.

Conforme estabelece o Artigo 2º da Instrução Normativa (IN) nº 70, de 10 de dezembro de 1996, editada pela SRF, os usuários do Siscomex são:

> I – os importadores, exportadores, depositários e transportadores, por meio de seus empregados ou representantes legais;
>
> II – a Secretaria da Receita Federal – SRF, a Secretaria do Comércio Exterior – Secex, os órgãos anuentes e as secretarias de Fazenda ou de Finanças dos estados e do Distrito Federal, por meio de seus servidores;
>
> III – as Instituições Financeiras autorizadas pela Secex a elaborar licença de importação, por meio de seus empregados; e
>
> IV – o Banco Central do Brasil – Bacen e as Instituições Financeiras autorizadas a operar em câmbio, mediante acesso aos dados transferidos para o Sistema de Informações do Banco Central – Sisbacen, por meio de seus servidores e empregados, respectivamente (SRF, 1996).

A habilitação no sistema foi tratada pela mesma IN, sendo feita mediante identificação, fornecimento de senha e especificação do nível de acesso autorizado, segundo rotinas e modelos nela estabelecidos.

A administração do Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen), por sua vez, é feita por uma comissão, cuja presidência e vice-presidência são ocupadas pelos titulares das secretarias-executivas do Ministério da Fazenda e do Mdic, que se revezam no cargo, em trocas anuais. Ambos os órgãos são responsáveis pelo sistema, mas cada um deles cuida especificamente das informações atinentes a sua área de atuação.

Quanto à publicidade dos dados de importação e exportação, a Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, que dispunha sobre o comércio exterior à época, criou a Carteira de Comércio Exterior (Cacex) em seu Artigo 12. Este dispositivo legal a incumbiu de "publicar, mensalmente, a relação das importações feitas independentemente de licença com a indicação do importador, das coisas importadas e do seu valor" (Brasil, 1953).

Note-se que essa lei não foi revogada, apesar de, na prática, a Cacex ter sido desativada durante o governo Collor, quando suas atividades foram incorporadas pelo Departamento de Comércio Exterior do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.[15] Posteriormente, com a criação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), em 1992, a carteira foi transferida para a Secex (hoje órgão do Mdic, antigo MICT).

Atualmente, no entanto, os dados são publicados de maneira agregada, ou por faixas de valor. O acesso às informações contidas em bases de dados tuteladas pela administração pública depende da natureza, da finalidade e das peculiaridades, além dos aspectos legais e constitucionais atinentes a cada uma delas. Como já foi dito, algumas informações não são protegidas por sigilo, enquanto outras são protegidas por sigilo previsto em legislação específica. É fundamental que se faça a distinção entre estas duas situações.

Apenas como ilustração, observe-se a negativa de acesso a informações contidas no Siscomex, por parte do Departamento de Defesa Comercial (Decom), do Mdic, caso que ganhou repercussão pública. Fábio Martins Faria, vice-presidente executivo

15. A respeito da Cacex, consultar Nassif (1995).

da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), tornou pública, por meio de um artigo, a negativa da Secex em fornecer dados do Siscomex para o Decom (Faria, 2011).

Ademais, Miguel Jorge, à época ministro do Mdic, criticou a edição da Medida Provisória (MP) nº 507, de 5 de outubro de 2010 (Martello, 2010). Esta MP instituía hipóteses específicas de sanção disciplinar para a violação de sigilo fiscal e disciplinava o instrumento de mandato que conferia poderes a terceiros para praticar atos perante órgão da administração pública que implicassem fornecimento de dado protegido pelo sigilo fiscal. Nesse caso específico, observamos que esta MP não poderia ter sido utilizada para negar o acesso à informação, uma vez que em seu Artigo 3º se referia ao assunto como passível de ser regulamentado pelo órgão responsável. Este dispositivo dispunha sobre o acesso sem motivo justificado, mas seu § 1º estabelecia que o acesso a informações protegidas deveria ser disciplinado. Assim, há nesse ponto a possibilidade de que esse banco de dados seja acessível de acordo com regulamentação do órgão:

> Art. 3º O servidor público que acessar sem motivo justificado as informações protegidas por sigilo fiscal será punido com pena de suspensão de até cento e oitenta dias, desde que não configurada a utilização indevida de que trata o art. 2º desta Medida Provisória.
>
> § 1º O acesso a informações protegidas por sigilo fiscal será disciplinado pelo órgão responsável pela guarda da informação sigilosa.
>
> § 2º O acesso sem motivo justificado de que trata o *caput* deste artigo acarretará a penalidade de demissão, destituição de cargo em comissão, ou cassação de disponibilidade ou aposentadoria:
>
> I – se houver impressão, cópia ou qualquer forma de extração dos dados protegidos;
>
> II – em caso de reincidência (Brasil, 2010b).

Ainda na análise da MP nº 507/2010, nota-se que ela não foi transformada em lei, pois não chegou a ser apreciada pelo Congresso Nacional em tempo hábil e, consequentemente, perdeu sua eficácia.

No caso do Ipea, algumas informações vêm sendo negadas ultimamente sob o argumento de que a Receita Federal alega que a base de dados está protegida por

sigilo.[16] Compreende-se que, se o entendimento dos gestores do Siscomex for de que essa base de dados possui informações de sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial ou segredo de justiça, deve ser aplicada a legislação específica. Nesse sentido, cabe observar que o Artigo 6º do Decreto nº 7.724/2012 assim disciplina:

> Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste decreto não se aplica:
>
> I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e
>
> II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do § 1º do art. 7ºda Lei nº 12.527, de 2011 (Brasil, 2012a).

Em outras palavras, esses dados são tratados pelas leis específicas de sigilo: para o sigilo bancário, a LC nº 105/2001; para o fiscal, o Código Tributário Nacional. Em ambos os casos, a quebra do sigilo só pode ser decretada judicialmente, conforme dispõe o Artigo 5º da Carta Magna.

Identifica-se que, mais recentemente, foi editada a Portaria Secex nº 23, de 14 de julho de 2011, regulamento que consolida todas as portarias baixadas pela secretaria sobre comércio exterior. Acerca do acesso aos dados, ela se refere somente às exigências feitas aos servidores que tenham que acessar o Siscomex (autorização e termos de responsabilidade que eles devem assinar) e à preocupação com os dados sigilosos acessados por eles (Brasil, 2011a). Porém, não se refere ao acesso por outras partes, como o Ipea e as instituições financeiras que acessavam essas informações anteriormente.

A questão que se coloca é que o acesso a informações contidas em algumas bases de dados, inclusive no Siscomex, vem sendo negado ao Ipea, com a alegação de sigilo, afetando algumas das pesquisas que este instituto realiza.[17]

---

16. Ao consultar as páginas de acesso ao Siscomex no sítio eletrônico da Receita Federal, detectamos a solicitação de identificação e senha, bem como o aviso de que "as informações contidas nos sistemas informatizados da administração pública estão protegidas por sigilo".

17. O Ipea dispunha de informações contidas no Siscomex até o ano de 2010, conforme se pode verificar no Banco de Bases Estatísticas (BBE) do instituto, um sistema de gerenciamento de bases de dados institucionais que informa sobre bases de dados e levantamentos estatísticos armazenados no servidor de rede do Ipea, em terminais dedicados e por acesso remoto a servidores de instituições parceiras.

O cruzamento de dados por Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), que foi possível no Ipea ao longo de seus quase cinquenta anos de existência, é indispensável para algumas pesquisas realizadas. Todavia, recentemente, alegando sigilo, alguns gestores de outros órgãos que administram bases de dados que contêm informações utilizadas pelo Ipea vêm dificultando o acesso a elas, o que, entre outras coisas, inviabiliza cruzamentos e torna praticamente inexequíveis algumas pesquisas que assessoram o governo na formulação de políticas públicas. Para que o acesso a estas informações deixe de depender da vontade ou do entendimento de gestores de outros órgãos, é importante que se faça, por meio de uma norma, a previsão da transferência de sigilo. Esse amparo legal afastaria os óbices que se colocam.

O Ipea, da mesma forma que a CGU, o Cdes e outros órgãos governamentais, está, obviamente, sujeito ao ordenamento jurídico do país. Assim como esses outros órgãos, o Ipea carece do acesso a informações contidas em bases de dados de diversos órgãos da administração pública e necessita de legislação que a ele confira as prerrogativas para acessá-las, visando ao exercício das suas competências institucionais.

Não deve haver razão para que o acesso seja negado ao Ipea, uma vez que a instituição conhece e cumpre rigorosamente a legislação, especialmente no que se refere a sigilo, manuseia cotidianamente diversas bases de dados, dispõe das condições necessárias para manter em segurança as informações a ele confiadas, e necessita destas para o exercício pleno das suas atividades.

O Ipea participou de debates e discussões anteriores e posteriores à edição da LAI, com órgãos como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), a CGU, o MCTI e o IBGE.

Com vistas ao cumprimento da LAI e tendo em consideração a preocupação que a instituição possui quanto à segurança das informações que utiliza, foram editados ainda em 2010 dois normativos que tratam do assunto: a Portaria nº 324, de 21 de julho de 2010, e a Portaria nº 426, de 10 de novembro de 2010. Ambos dispõem sobre a gestão de bases de dados de suporte a estudos e pesquisas finalísticas hospedadas no Ipea. Mais recentemente, foi editada a Portaria nº 149, de 20/8/2014, que define o acesso restrito a informações e documentos, independentemente do grau de classificação da informação, além da criação da sala de sigilo pela Portaria nº 78, de 20/5/2014.

5 A SALA DE SIGILO E SEU PAPEL NA PROTEÇÃO DE DADOS SIGILOSOS CONFIADOS AO IPEA

A sala de pesquisa em dados sigilosos (conhecida como sala de sigilo), criada pelo Ipea por meio da Portaria nº 78/2014, se insere no contexto da preocupação e da responsabilidade com que a instituição trata os dados a ela confiados. Esse cuidado, que sempre existiu, ocasiona o aprimoramento de procedimentos de segurança no tratamento e na proteção dos dados sigilosos nesta sala, e credencia a instituição a receber dados que a ela ainda não têm sido disponibilizados. Esta sala é uma ferramenta de trabalho para uso exclusivo do interesse institucional e do Estado, em benefício da sociedade brasileira. A sala é regida por procedimentos para credenciamento de segurança, custódia de dados e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, com a finalidade única de pesquisa no âmbito do Ipea, nos termos dos artigos 46 e 57 do Decreto nº 7.845/2012.

A implementação da sala garante a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso, nos termos da Lei nº 12.527/2011 e das legislações específicas que regem as informações sigilosas sob a guarda do Estado. Essa ferramenta foi concebida em consonância com protocolos internacionais de segurança de dados sigilosos e respeita a legislação em vigor.[18] Ressalte-se que antes mesmo de sua implementação, o Ipea já seguia há anos ritos bastante detalhados no armazenamento e no acesso aos dados sigilosos que mantém sob sua responsabilidade, a maioria deles cedida por outros órgãos da administração pública federal.

As informações confidenciais ao Ipea são mantidas em servidor da rede com acesso restrito e controlado pelo Sistema de Gerenciamento de Informações (SGI). Este sistema, criado pelo Ipea em 2006, fornece instrumentos confiáveis de governança sobre bases de dados estatísticos, especialmente aquelas classificadas como de acesso restrito. Entre outras diretrizes e funcionalidades, destacam-se:[19]

18. Conforme estudos internos realizados por Alexandre Xavier Ywata de Carvalho e João Maria de Oliveira, técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea, a quem os autores agradecem pela importante colaboração neste trabalho, especialmente no que se refere à sala de sigilo.

19. Os autores agradecem a Fabio Schiavinatto pelas informações contidas neste parágrafo e nos cinco itens que o complementam.

- centralização do gerenciamento do acervo de bases de dados em unidade vinculada à presidência do instituto;

- portarias e outros normativos reguladores da recepção, da organização, do armazenamento e da operacionalização das bases de dados;

- termo de responsabilidade pelo uso de informações contidas nas bases de dados classificadas como de acesso restrito assinados pelo pesquisador demandante e com corresponsabilidade do respectivo diretor;

- identificação de usuários com permissão concedida para acesso a dados classificados como confidenciais, por base específica e por período; e

- emissão de relatórios gerenciais.

Por fim, assim como a sala de sigilo do IBGE permite que pesquisadores tenham acesso aos dados produzidos por aquela instituição sem prejuízo à confidencialidade que exigem, a sala do Ipea poderia ser igualmente um recurso disponível para quem pesquisa o Brasil. Enquanto a do IBGE concentra bases de dados de produção própria, a do Ipea poderia armazenar registros administrativos e estatísticos produzidos e gerenciados por diferentes órgãos da administração pública. Isto a aproximaria de RDCs nacionais que existem alhures e que ajudam a alavancar a pesquisa social e econômica nos países que contam com estrutura dessa natureza, a exemplo de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemanha, França, Coreia do Sul, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Austrália, Estônia e União Europeia.[20]

6 CONCLUSÕES

O acesso às informações contidas em bases de dados gerenciadas pela administração pública depende da natureza, da finalidade, de peculiaridades, aspectos legais e constitucionais, e inclusive das características de sigilo envolvidas nas informações.

20. Consultar estudos de caso reportados em UN (2007).

As normas internas das instituições públicas não devem criar obstáculos para o bom funcionamento do Estado, em suas diferentes dimensões, como a de oferecer à sociedade brasileira políticas públicas com base em estudos técnicos realizados por órgãos como o Ipea.

A instituição sempre trabalhou com bases de dados que contêm informações sigilosas. A experiência no manejo destes microdados tem contribuído, ao longo de suas cinco décadas de existência, para a confiabilidade do instituto no subsídio à formulação, ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas. São diversos os exemplos na literatura, alguns deles citados neste trabalho, dos potenciais ganhos de informação que obtêm os formuladores de políticas públicas quando é conferido a centros de pesquisa como o Ipea o acesso a microdados identificados provenientes de múltiplas fontes.

Ao Ipea é devido, em concreto, a garantia legal que a ele assegure o exercício pleno de suas competências institucionais de assessoramento ao Estado e de suporte à formulação e avaliação de políticas públicas, em benefício da sociedade brasileira. Nesse sentido, o acesso a algumas bases de dados sob a tutela de outros órgãos, inclusive algumas que contêm informações sigilosas, torna-se crítico.

Cabe lembrar que, embora alguns gestores de bases de dados da administração pública tenham a tendência de generalizar o termo sigilo, nem toda informação contida em base de dados com dados sigilosos é obrigatoriamente sigilosa. Por isso, torna-se mais que oportuno viabilizar possibilidades legais que garantam ao Ipea o acesso a dados de que necessita contidos nessas bases. Nesse sentido, é importante observar o que esclarece o Parecer PGFN nº 980/2004:

> 8. O acesso aos dados sigilosos em casos legalmente previstos e circunstâncias formalmente motivadas não significa a devassa da privacidade dos contribuintes, como insiste a opinião leiga. É preciso ter uma compreensão ampla deste tema, interpretando os dispositivos legais em consonância com todo o sistema jurídico. Esta questão é de extrema importância e gera consequências das mais diversas quando mal interpretada tanto no sentido do sigilo absoluto quanto da sua extinção sem limites (PGFN, 2004).

Para exercer as suas atribuições, com a excelência exigida pelo Estado e pela sociedade, é indispensável que o Ipea tenha a garantia de acesso a algumas informações contidas em bases de dados sob a tutela de diferentes instituições da administração pública. O Ipea, para cumprir com as suas competências, não pode depender de mecanismos frágeis e informais para acessar dados, pois estes mecanismos dependem da vontade ou de interesses diversos e, sobretudo, não contam com a segurança jurídica estabelecida em instrumento com força de lei.

Nesse sentido, caberia ao Ipea pleitear uma solução definitiva que resolva essa questão, qual seja, a viabilização de uma norma que a ele confira a prerrogativa legal de ter acesso a informações contidas em bases de dados gerenciadas por outras instituições, com a finalidade única e específica de realizar pesquisas que subsidiem a formulação e a avaliação de políticas públicas. Nesse prisma, encaminhamos as propostas enumeradas a seguir.

1) Sensibilizar a autoridade competente no sentido de viabilizar uma norma que assegure ao Ipea o acesso a informações contidas nas bases de dados tuteladas pelos órgãos da administração pública.

2) Demonstrar que a sala de pesquisa em dados sigilosos tem potencial para figurar como um RDC nacional, no qual registros administrativos e estatísticos produzidos no âmbito da administração pública federal estariam armazenados e disponíveis para pesquisa, respeitadas as regras de não identificação dos indivíduos.[21]

3) Até que seja viabilizada uma norma que garanta ao Ipea o acesso a microdados identificados, intensificar a celebração de acordos com as instituições que gerenciam bases de dados que contenham informações de interesse do Ipea, para o cumprimento das suas atribuições institucionais.

21. Ademais, cabendo-lhe produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro, competiria naturalmente ao Ipea o papel de RDC na administração pública federal, congregando neste âmbito informações individualizadas advindas dos diversos registros administrativos e estatísticos produzidos.

4) Garantir o credenciamento para acesso às informações classificadas como sigilosas no GSI/PR.[22]

As iniciativas enumeradas são complementares e harmônicas. No entanto, cada uma delas tem peculiaridades próprias, processos de execução diferentes e prazos distintos para conclusão.

O avanço na disponibilidade de informação à sociedade tem repercussão direta e imediata sobre a formulação de políticas públicas e sobre as pesquisas científicas nacionais, tendo em vista o acesso possibilitado a um vasto conjunto de microdados. Estes se complementam e, consequentemente, repercutem sobre a própria sociedade, beneficiada pelos ganhos de eficiência e eficácia das políticas públicas e pelo conhecimento gerado pelas pesquisas científicas.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, K. G. Microdata access and labor market research: the U.S. experience. **Allgemeines Statistisches Archiv**, v. 89, n. 2, p. 121-139, 1 June 2005.

BRASIL. Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953. Cria a Carteira de Comércio Exterior. Dispõe sobre o intercâmbio comercial com o exterior, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 29 dez. 1953. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1948/.%5C1953%5C2145.htm>.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966.

_____. Decreto-Lei nº 200, 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992. Institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 set. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0660.htm>.

22. O credenciamento no GSI/PR não é uma iniciativa exclusiva do Ipea, mas, sim, dos órgãos da administração pública, em atendimento à LAI. No entanto, é fundamental que o Ipea se mantenha presente, especialmente nas reuniões realizadas naquele órgão, para assegurar que as suas demandas institucionais sejam atendidas.

_____. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2001a.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro 2001. Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2001b.

_____. Portaria SRF nº 580, de 12 de junho de 2001. Dispõe sobre a realização de levantamentos e avaliações para instalação de estações aduaneiras interiores (Portos Secos), nos casos que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jun. 2001c.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 2003.

_____. Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 mar. 2010a.

_____. Medida Provisória nº 507, de 5 de outubro de 2010. Institui hipótese de sanção disciplinar para a violação de sigilo fiscal e disciplina o instrumento de mandato que confere poderes a terceiros para praticar atos perante órgão da administração pública que impliquem fornecimento de dado protegido pelo sigilo fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, 6 out. 2010b.

_____. Portaria Secex nº 23, de 14 de julho de 2011. Dispõe sobre operações de comércio exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 65-92, 19 jul. 2011a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1311100642.pdf>.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Artigo 5º, no inciso II do § 3º do Artigo 37 e no § 2º do Artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011b.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do Artigo 5º, no inciso II do § 3º do Artigo 37 e no § 2º do Artigo 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 maio 2012a.

_____. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o núcleo de segurança e credenciamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 nov. 2012b.

_____. Decreto nº 8.299, de 22 de abril de 2014. Altera o Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, que institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior - Siscomex, e dispõe sobre o Portal Único de Comércio Exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 abr. 2014a.

_____. Portaria Interministerial Mdic/SAE nº 300, de 27 de novembro de 2014. Dispõe sobre a criação de Núcleo de Informações Estratégicas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, para fins de assessoramento ao ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 300, seção 1, p. 175, 28 nov. 2014b.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/images/pdfs/CartilhaAcessoaInformacao.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

CHAWLA, S. *et al*. Toward privacy in public databases. *In*: KILIAN, J. (Ed.). **Theory of cryptography**. Cambridge, United States: Springer, 2005. p. 363-385.

CIRIANI, V. *et al*. Microdata protection. *In*: YU, T.; JAJODIA, S. (Ed.). **Secure data management in decentralized systems**. Advances in information security. New York: Springer, 2007. v. 33. p. 291-321.

DEARDEN, L. **Advantages of linked administrative and survey data-examples from educational research**. Swindon: ESRC, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUNCAN, G. T.; ELLIOT, M. J.; SALAZAR-GONZÁLEZ, J. J. **Statistical confidentiality**: principles and practice. London: Springer, 2011.

FARIA, F. M. A questão do sigilo dos dados de importação. **Informativo de Comércio Exterior AEB**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 107, fev. 2011.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo,** São Paulo, v. 88, p. 439-459, jan. 1993.

JUTTE, D. P.; ROOS, L. L.; BROWNELL, M. D. Administrative record linkage as a tool for public health research. **Annual Review of Public Health**, Berkeley, v. 32, n. 1, p. 91-108, 2011.

LANE, J. The uses of micro-data. *In*: CONFERENCE OF EUROPEAN STATICIANS, 2013, Geneva, Switzerland. **Anais**... Geneva: United Nations, June 2003.

_____. Optimizing the use of micro-data: an overview of the issues. **Journal of Official Statistics**, v. 23, n. 3, p. 299-317, 2007.

MARTELLO, A. Miguel Jorge critica sigilo de dados e Receita Federal responde. **G1**, Brasília, 8 dez. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/12/miguel-jorge-critica-sigilo-de-dados-e-receita-federal-responde.html>.

MCGUCKIN, R. Analytic use of economic microdata; a model for researcher access with confidentiality protection. Washington: **Bureau of the Census**, 1992.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. [s.l.]: Unesco, 2009.

NASSIF, A. **Política industrial e proteção no Brasil**: o papel da Cacex. Niterói: UFF, 1995.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4, p. 407-423, out./dez. 2011.

PGFN – PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. Parecer PGFN nº 980, de 17 de setembro de 2004. Sigilo fiscal. Possibilidade de acesso recíproco de dados econômico-fiscais entre a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Previsão constitucional de compartilhamento de cadastros e de informações fiscais: Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 set. 2004.

SENRA, N. C. Informação estatística: direito à privacidade *versus* direito à informação. **Transinformação**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 17-29, jan./abr. 2005.

SRF – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa SRF nº 70, de 10 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o acesso ao Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1996.

UN – UNITED NATIONS. **Managing statistical confidentiality & microdata access**: principles and guideline of good practices. New York; Geneva: UN, 2007.

VENTURA, M. Lei de Acesso à Informação, privacidade e a pesquisa em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 636-638, abr. 2013.

WINKLER, W. E. Masking and re-identification methods for public-use microdata: overview and research problems. *In*: DOMINGO-FERRER, J.; TORRA, V. (Ed.). **Privacy in statistical databases**. Barcelona: Springer, 2004. Disponível em: <http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-25955-8_18>. Acesso em: 22 out. 2013.

***SITES* CONSULTADOS**

AEB – ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. Disponível em: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/A%20quest%C3%A3o%20do%20sigilo%20de%20dados_FMF.pdf>.

MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=256>.

_____. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1695>.

_____. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=12184>.

_____. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/siscomex/siscomex.html>.

PGR – PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://5ccr.pgr.mpf.gov.br/publicacoes/manuais-e-cartilhas/publicacoes-diversas/quebra_sigilo.pdf>.

SISCOMEX – SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <http://www.siscomex.com.br/topic/22752-mudanca-na-legislacao-do-radar-habilitacao-para-importar-e-exportar/>.

SRF – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LegisAssunto/OutrasNormas.htm>.

_____. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/manuaisweb/importacao/topicos/conceitos_e_definicoes/siscomex.htm>.

_____. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/siscomex/modalidsimplifpeqmonta.htm>.

_____. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/procaduexpimp/habutilsiscomex.htm>.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/about/index.html>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 8.029, 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 1990.

_____. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 fev. 1993.

_____. Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2001.

_____. Portaria SRF nº 555, de 3 de maio de 2013. Revoga a Portaria SRF nº 580, de 12 de junho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 maio 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos