



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CPLC

PARECER n. 00001/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 19839.101177/2021-31

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA EM SÃO PAULO E OUTROS

ASSUNTOS: SUBSÍDIOS PARA DEFESA DA UNIÃO

EMENTA: Direito Administrativo. Fiscalização Contratual. Lei de Acesso à Informação. Lei Geral de Proteção de Dados. CPF. SIAPE. Dados Pessoais. Possibilidade de restrição na divulgação do CPF. Possibilidade de anonimização do CPF e SIAPE.

RELATÓRIO

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria da PGF,

1. Trata-se de processo encaminhado para análise e manifestação consultiva, que tem origem em consulta formulada pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo, indagando a respeito da possibilidade de omissão do CPF (dato sensível) de quem for designado para exercer a função de fiscal de contrato administrativo. Ademais, questiona se seria possível classificar as portarias já emitidas como restritas no SEI, excluindo-as do sistema Comprasnet Contratos - Seq. 1.

2. No Parecer SEI n. 8262/2021/ME, a Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região concluiu que:

58. Diante do exposto, em resposta à primeira pergunta da consulta apresentada, conclui-se pela **possibilidade de se descaracterizar**, nas novas Portarias de Fiscalização a serem editadas, **o número de inscrição dos fiscais dos contratos da Administração no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, ocultando-se seus três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores.** (g.n.)

59. Quanto à segunda questão, reputa-se mais acertado **restringir o acesso às Portarias de Fiscalização já emitidas com o número de inscrição dos fiscais dos contratos da Administração no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF completo (seus onze dígitos) no Sistema Eletrônico de Informações – SEI e as excluir do Comprasnet Contratos, para, então, realizar-se novo upload, naquele sistema, com nível de acesso público, das mesmas portarias ora com os números de inscrição dos fiscais dos contratos da Administração no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF tarjados**, na forma acima indicada, e, finalmente, inseri-las no Comprasnet Contratos. (g.n.)

3. No Parecer SEI n. 18027/2021/ME (Seq. 2), a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina conclui que:

Pelo exposto, restrita a presente análise às atribuições desta Coordenação, **manifestamo-nos pela restrição do número do CPF dos fiscais nas respectivas portarias de designação, devendo ser**

tarjado parcialmente, inclusive, restringindo, no SEI, o grau de acesso das portarias já publicadas, sugerindo, ainda, o encaminhamento deste Processo ao Departamento de Coordenação e Orientação dos Órgãos Jurídicos – DECOR da Advocacia-Geral da União para pronunciar-se como entender de direito, bem como a ciência às I. Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região e Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matéria Residual, com seu encerramento nesta Unidade. (g.n.)

4. Ainda, é importante assinalar que a Nota SEI nº 48/2021/CAN/GABIN/PGACPNP/PGFN-ME destaca que a Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, no Despacho nº 00136/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU^[1], entendeu pela "*a publicidade integral do CPF, nos dois polos, parece ser a interpretação que melhor materializa o interesse público*".

5. Por fim, a NOTA n. 00200/2021/DECOR/CGU/AGU após ressaltar que em razão da "*possibilidade de a presente demanda repercutir também sobre as licitações realizadas por autarquias e fundações públicas*", faz a sugestão de que os autos sejam encaminhado para manifestação da Procuradoria-Geral Federal.

6. Esse é o panorama.

ANÁLISE JURÍDICA

7. A Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) estabelece procedimentos para assegurar o direito fundamental de acesso à informação, estabelecendo a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção.

8. Nesse cenário, considera **informação pessoal** "*aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável*" (artigo 4º, IV, da LAI), ressaltando que cabe aos órgãos e entidades do Poder Público a "**proteção da informação sigilosa e da informação pessoal**" (artigo 6º, inciso III, da LAI).

9. Acrescente-se, ainda, que o artigo 7º da LAI, ao prescrever que "*o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter*", elenca as informações que, como regra, podem ser solicitadas à Administração Pública, dentre as quais não há referência à informação pessoal.

10. Sendo assim, no que diz respeito à informação pessoal, a regra é no sentido de que devem ser adotadas providências para sua tutela, **razão pela qual não estariam livremente disponíveis para acesso por terceiros**. As regras para acesso a informação pessoal estão previstas no artigo 31 da Lei n. 12.527/2011 (LAI).

11. Ademais, é importante ressaltar que constitui conduta ilícita "*divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;*", nos termos do artigo 34, IV, da LAI. Desse modo, o descumprimento da norma citada poderá resultar na responsabilização administrativa do agente público que deixe de observar o dever de cautela e proteção que orientam a sua conduta no manuseio de informação pessoal.

12. Nesse contexto, observa-se que as normas da Lei de Acesso à Informação, que tem como diretrizes a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público e a transparência na Administração Pública, além de outras previstas no incisos do artigo 3º, já demonstram a necessidade de proteção e equilíbrio no acesso à informação pessoal, cuja divulgação e acesso se submetem a regras e procedimentos específicos previstos no Capítulo IV do Decreto n. 7.724/2012, que regulamenta a LAI.

13. Segundo a doutrina especializada^[2]:

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) tem por objetivo assegurar o direito fundamental encampado no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. **Sua contribuição para a proteção dos dados pessoais, além do reforço ao equilíbrio entre acesso, qualidade da informação, proteção à privacidade e sigilo, é a diversificação de categorias – ultrassecreta, secreta e reservada –, além do detalhamento dos critérios para classificação das informações.** A lei

dedicou, ainda, uma seção especial para tratar das informações privadas, conferindo a elas um tempo de sigilo máximo de 100 anos, que é bastante superior às demais categorias. **Também estabeleceu como regra a exigência do consentimento para sua divulgação, que só pode ser afastada em casos específicos. O uso indevido das informações privadas acarreta a responsabilidade civil, nos termos dessa lei.** (g.n.)

14. Assim, seria possível compreender que, ainda que a LAI tenha como regra a transparência e o acesso pleno às informações, há normas que se destinam à proteção da informação pessoal. No entanto, conforme a doutrina^[3], *"a dúvida que sempre esteve presente desde a vigência da Lei de Acesso à Informação foi, mesmo, sobre o que se pode compreender como dados pessoais, e, entre estes, quais podem ser considerados públicos – sendo que a própria anonimização de dados e sua divulgação se apresentava como passível de controvérsia"*.

15. Nesse cenário, foi publicada a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, instituindo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que tem como fundamento o respeito à privacidade e a autodeterminação informativa, além de outros previstos no seu artigo 2º. No termos do artigo 5º, inciso I, considera-se **dado pessoal** a *"informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável"*.

16. No que diz respeito ao conceito de dado pessoal, a doutrina^[4] assinala que *"são abrangidas pelo conceito não apenas as informações sensíveis, mas, também, quaisquer outras informações pertinentes à pessoa, incluindo dados cadastrais, não sendo essencial para a definição de dados pessoais a precisa e definitiva identificação da pessoa"*. (g.n.)

17. Em reforço ao conceito acima, o Decreto n. 10.046/2019 prescreve que são **dados cadastrais** as *"informações identificadoras perante os cadastros de órgãos públicos"*, dentre as quais *"o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF"* (artigo 2º, III, "b"). Assim, o CPF consiste em informação pessoal necessária para identificação do seu titular nos bancos de dados públicos e privados.

18. Desse modo, parece que não há dúvida de que o **CPF** tem natureza de **dado pessoal**, uma vez que se trata de informação relacionada à pessoa natural identificada, razão pela qual deve ser tutelado pela LGPD, sob pena de se admitir uma exposição irrestrita do seu titular, tornando-o vulnerável a situações que podem causar danos ao seu patrimônio jurídico material e imaterial.

19. Nesse cenário, é importante ressaltar que a Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022, alterou a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais, o que demanda do Estado maior atenção para proteção das informações pessoais, elevando o dever de cautela e cuidado quando da publicidade de tais dados. Senão, veja:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

20. Segundo o artigo 5º, inciso X, da LGPD, o **tratamento de dado pessoal** consiste em *"toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração"*.

21. Para isso, devem ser observados os **princípios** previstos no artigo 6º da LGPD, dentre os quais se destacam os da **finalidade** (I), que orienta a *"realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades"*; da **adequação** (inciso II), que consiste na *"compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento"*; e o da **necessidade** (inciso III), segundo o qual *"limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados"*.

22. No caso específico questiona-se **a possibilidade de não divulgação do CPF nas portarias de designação de fiscal de contrato administrativo**. Uma reflexão apressada sobre o tema poderia induzir a equivocada conclusão de que, ao argumento de realização do interesse público e controle social, seria obrigatória a publicidade do CPF no referido documento público.

23. Pois bem, a situação demanda alguns questionamentos: **(i)** a ausência do CPF na portaria de fiscalização de contrato administrativo implica prejuízo para realização da atividade de controle? **(ii)** seria possível a substituição do CPF por outro dado que permita a identificação de quem foi designado para exercer a fiscalização contratual? **(iii)** a LGPD oferece algum instrumento para realização do equilíbrio entre a divulgação do dado pessoal e a proteção do seu titular?

24. No que diz respeito ao primeiro questionamento, entende-se que a vedação do CPF na portaria de fiscalização não implica prejuízos ao controle, uma vez que os agentes públicos autorizados têm acesso às informações pessoais relativas aos servidores públicos, que podem ser identificados pelo nome, cargo, função, emprego público e pelo código da matrícula (SIAPE) na Administração Pública. Em relação ao controle social, a LAI estabelece os instrumentos adequados para solicitação de informações e identificação do servidor responsável pela prática de atos administrativos, sem que, para isso, seja necessária a exposição pública do referido dado pessoal, promovendo-se um equilíbrio entre o dever de transparência passiva e a tutela dos dados pessoais.

25. Em relação à segunda indagação, entende-se ser possível a substituição do CPF pelo número de identificação do servidor federal no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) - designado como matrícula SIAPE -, a fim de realizar os princípios da finalidade, necessidade e adequação previstos no artigo 6º da LGPD, bem como de realizar o dever de publicidade ativa, em face da relação de pertinência entre a informação (matrícula de identificação do servidor) e a prática de atos administrativos no exercício das atribuições de fiscalização de contratos administrativos.

26. Nada obstante, considerando que, à luz do artigo 5º, inciso I, da LGPD, a matrícula do servidor possui a natureza de dado pessoal, deverá ser assegurada, nesse caso, a sua anonimização nas portarias de designação de fiscais de contrato (e.g.: SIAPE xx000xx). Com efeito, a livre publicidade da matrícula poderia resultar na possibilidade de dano ao patrimônio jurídico material ou imaterial do servidor público, a partir, por exemplo, da contratação fraudulenta de empréstimos bancários consignados em folha de pagamento em seu nome, sem o seu aval.

27. **Importante destacar que a anonimização objetiva exatamente a proteção dos dados, sobretudo diante de terceiros, não vulnerando os princípios da publicidade, transparência e controle, uma vez que os órgãos e instituições competentes podem solicitar os dados de identificação funcional do servidor ou da servidora junto ao órgão aos quais estão vinculados.**

28. Por fim, quanto ao terceiro questionamento, a LGPD admite a **anonimização de dados**, isto é, a *"utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo"* (artigo 6º, XI). Disso resulta, pois, a possibilidade de descaracterização do CPF quando de sua publicidade na portaria de designação de fiscal de contrato administrativo (e.g.: xxx.000.000-xx).

29. Ainda, no que diz respeito às portarias publicadas com identificação do CPF, considera-se ser possível a adoção das medidas citadas, especificamente a sua substituição por outra portaria sem a utilização do CPF, ou com sua utilização descaracterizada, ou ainda com sua substituição pelo código da matrícula SIAPE descaracterizado, mantendo, assim, a ponderação entre os valores decorrentes do dever de publicidade e da proteção de dado pessoal, compreendido como direito e garantia fundamental.

CONCLUSÃO

30. Face ao exposto, opino no sentido de que:

a) É possível admitir a não utilização do CPF na portaria de designação de fiscais de contratos administrativos, uma vez que os agentes públicos autorizados têm acesso às informações pessoais relativas aos servidores

públicos designados para tais funções, os quais podem ser identificados pelo nome, cargo, função, emprego público e pelo código da matrícula SIAPE na Administração Pública federal;

b) É possível e até mesmo recomendável a substituição do CPF pelo código da matrícula SIAPE como medida adequada à realização dos princípios da finalidade, necessidade e adequação previstos no artigo 6º da LGPD, desde que assegurada a anonimização do referido dado pessoal;

c) É possível e até mesmo recomendável a anonimização do CPF mediante sua descaracterização, caso seja utilizado na portaria de designação de fiscal de contrato administrativo;

d) É possível a substituição das portarias publicadas com a identificação do CPF por novo documento sem a sua utilização, com sua utilização descaracterizada ou, ainda, com sua substituição pelo código da matrícula SIAPE igualmente descaracterizado.

(assinado eletronicamente)
CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO
PROCURADOR FEDERAL
RELATOR

De acordo, na forma da maioria consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016).

(assinado eletronicamente)
ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO
BOAVENTURA SANTOS
FEDERAL
PROCURADOR FEDERAL

(assinado eletronicamente)
CAROLINE MARINHO
PROCURADORA

(assinado eletronicamente)
DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO
LEMOS
PROCURADOR FEDERAL

(assinado eletronicamente)
EDUARDO LOUREIRO
PROCURADOR FEDERAL

(assinado eletronicamente)
GABRIELLA CARVALHO DA COSTA
KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT
FEDERAL
PROCURADORA FEDERAL

(assinado eletronicamente)
PROCURADORA

(assinado eletronicamente)
RAFAEL SÉRGIO LIMA DE OLIVEIRA
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração Superior.

(assinado eletronicamente)
BRUNO JÚNIOR BISINOTO
PROCURADOR FEDERAL
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

APROVO o PARECER Nº 00001/2022/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU.
Cientifique-se a Consultoria-Geral da União.

(assinado eletronicamente)
MIGUEL CABRERA KAUAM
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19839101177202131 e da chave de acesso 708f4c01

Notas

1. [^] O documento referenciado não foi localizados nos autos.
2. [^] **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro** [livro eletrônico]. Ana Frazão, Gustavo Tepedino, Milena Donato Oliva coordenação. -- 1. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 27.
3. [^] **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro** [livro eletrônico]. Ana Frazão, Gustavo Tepedino, Milena Donato Oliva coordenação. -- 1. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 109.
4. [^] **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro** [livro eletrônico]. Ana Frazão, Gustavo Tepedino, Milena Donato Oliva coordenação. -- 1. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 109.

Documento assinado eletronicamente por GABRIELLA CARVALHO DA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIELLA CARVALHO DA COSTA. Data e Hora: 14-03-2022 20:54. Número de Série: 30315182744843365872277003412. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por BRUNO JUNIOR BISINOTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO JUNIOR BISINOTO. Data e Hora: 16-03-2022 15:33. Número de Série: 39065544405439315374537815821. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO LOUREIRO LEMOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO LOUREIRO LEMOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-03-2022 10:43. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no

endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 14-03-2022 16:22. Número de Série: 69003632971748662104033131923. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO. Data e Hora: 14-03-2022 14:37. Número de Série: 113467065346012975845079716276586150595. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT. Data e Hora: 14-03-2022 14:40. Número de Série: 17381217. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO. Data e Hora: 14-03-2022 11:49. Número de Série: 17142155. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por MIGUEL CABRERA KAUAM, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MIGUEL CABRERA KAUAM. Data e Hora: 18-03-2022 10:05. Número de Série: 17218116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITAO LOUREIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 824194952 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITAO LOUREIRO. Data e Hora: 14-03-2022 11:44. Número de Série: 140532656912320913139068517746291638613. Emissor: AC OAB G3.
