



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

PARECER n. 00177/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105108/2024-83

INTERESSADOS: UNIAO - CONTROLADORIA GERAL DA UNIAO -CGU

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ORGANIZAÇÃO INTERNA. COMPETÊNCIAS. PUBLICAÇÃO. BASE DE CONHECIMENTO. TRANSPARÊNCIA ATIVA. DADOS PESSOAIS. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD).

1. Compete à área técnica fixar regras de boas práticas e de governança, estabelecendo condições de organização, regime de funcionamento, procedimentos, obrigações específicas para os agentes envolvidos no tratamento de divulgação e outros aspectos relacionados ao tema, para atendimento ao disposto do art. 50 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Nesse sentido, não se mostra adequado que esta Consultoria Jurídica determine as unidades competentes para certas atribuições, interferindo em matérias discricionárias do gestor.

2. Nada obstante, é cabível a esta Consultoria Jurídica, com base nos princípios da necessidade, da segurança e da prevenção, contidos nos art. 6º, inciso III, VII e VIII, da Lei nº 13.709, de 2018, além dos fundamentos do respeito à privacidade e da inviolabilidade da intimidade, presentes no art. 2º, incisos I e IV, da Lei nº 13.709, de 2018, recomendar que a unidade responsável pela produção do documento, quando for este destinado à transparência ativa por encaminhamento a outro setor interno, seja também aquela a realizar eventuais atividades de tarjamento, a fim de evitar divulgação de dados pessoais. Nessa sugestão, apreende-se que o procedimento não apenas limita o acesso dessas informações aos atores estritamente essenciais, mas também assegura maior efetividade, visto que a unidade produtora detém maior conhecimento sobre o conteúdo a ser posteriormente publicado por ofício de outro setor.

3. Ademais, a despeito da recomendação acima, deve-se ressaltar que todos os agentes que atuam no ciclo de vida dos dados pessoais, na forma do art. 47 da Lei nº 13.709, de 2018, detêm responsabilidade por zelar por seu devido tratamento, de modo que a atuação de determinada unidade não exime as demais unidades envolvidas do dever de apontar eventuais equívocos nesse processo de tratamento, realizando as devidas interlocuções para solucioná-las.

4. Em relação aos dados referenciados, como exemplos, pela unidade consultante, esta Consultoria Jurídica tem entendimentos consolidados de que o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) representa dado pessoal cuja divulgação deve dar-se preferencialmente mediante procedimentos de descaracterização, enquanto que o número de matrícula funcional (SIAPE) consiste em informação relativa ao exercício de cargo público, motivo pelo qual não se reveste dessa qualidade e pode ser divulgado. De todo modo, caso haja controvérsia jurídica sobre outros tópicos, acerca da possibilidade ou não de divulgação em transparência ativa, a Consultoria Jurídica segue disponível, em assessoramento ou consultoria, para novos auxílios à área técnica.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **consulta** realizada pela **Coordenação-Geral de Gestão Estratégica (CGGE)** da Secretaria-Executiva desta Controladoria-Geral da União, quanto ao **tratamento de dados pessoais sensíveis, em documentos de interesse público**, em especial no contexto de sua **publicação na Base de Conhecimento** deste Ministério (doc. SEI 3248900). A ver:

"[...] Sendo assim, a CGGE, como gestora da Base de Conhecimento, solicita, para a realização **correta da publicação dos documentos da Casa**, orientação desta Consultoria Jurídica, para o esclarecimento, o mais breve possível, das seguintes questões:

i) quais dados exatamente devem ser tratados;

ii) como deve ser realizado o tratamento de dados sensíveis pela CGU; e,

iii) qual é a unidade responsável para realizar o devido tratamento dessas informações, a unidade que produziu o documento ou a CGGE, como revisora dos documentos para publicação; e, por fim,

iv) se a publicação de documento no Diário Oficial da União (DOU) exime a responsabilidade da CGU em tratar dados sensíveis a serem publicados na Base de Conhecimento." (grifos nossos)

2. De preliminar, observa-se que a consulta não foi ratificada pelas autoridades constantes do art. 16 da Portaria Normativa AGU nº 122, de 28 de dezembro de 2023, que aprova o Regimento interno desta Consultoria Jurídica (CONJUR/CGU). No entanto, considerando as tratativas de assessoramento jurídico realizadas, acordou-se pelo prosseguimento do feito, a fim de ofertar um posicionamento satisfativo à área demandante, na celeridade desejada.

3. Os autos, assim, encontram-se nesta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, **para análise e elaboração de manifestação consultiva, a partir de sua compreensão jurídica sobre o assunto**, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 131 da Constituição da República, o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e do art. 12 do Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023.

4. É o relatório. Passa-se aos fundamentos.

2. ANÁLISE JURÍDICA

5. Inicialmente, faz-se necessário delimitar o escopo dessa manifestação, visto que seria impossível essa Consultoria Jurídica manifestar-se sobre "*quais dados exatamente devem ser tratados*", de forma abstrata, tomados todas as possibilidades informacionais existentes na Administração. Em mesmo sentido, não seria eficiente ou efetivo que essa análise representasse uma reprodução de dispositivos legais, para descrever "*como deve ser realizado o tratamento de dados sensíveis*".

6. À vista disso, como discutido em posterior reunião junto à unidade consultante, ficou-se acordado que as contribuições desta Consultoria Jurídica dar-se-iam quanto ao **eventual conflito entre os responsáveis pelo tratamento de "informações sensíveis" - especificamente, dados pessoais** -, antes de posterior publicação de documentos na Base de Conhecimento da Controladoria-Geral da União. Assim, sem buscar imiscuir-se em matéria eminentemente administrativa, relativa à gestão organizacional deste Ministério, este Parecer busca apresentar considerações de boa governança para esse procedimento cotidiano, pelo qual, segundo narram os consultantes, são encaminhados diversos documentos à Coordenação-Geral de Gestão Estratégica para que esses sejam disponibilizados em transparência pública ativa.

7. Nesses termos, faz-se imperioso destacar, desde já, que o art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) determina à Administração Pública a observância do **Princípio da Publicidade**, devendo-se compreender que o gestor público deve, sempre que possível, buscar a medida que melhor consagre a transparência nos atos governamentais. Conforme DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO (2014, p. 87), trata-se de um valor imprescindível ao próprio Estado Democrático de Direito:

"Por isso, no Direito Público e no Administrativo, em particular, **o princípio da publicidade assoma como importante princípio instrumental, indispensável para a sindicabilidade da legalidade, da legitimidade, e da moralidade da ação do Poder Público**, pois será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas.

Sob outro aspecto, **a publicidade, no Direito Público, constitui-se também como um direito fundamental do administrado, extensivo às entidades de sua criação, uma vez que, sem que se tenha acesso aos atos praticados pelo Poder Público, tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal, e, em última análise, inviabilizaria a sustentação dos direitos fundamentais e tornaria uma falácia o próprio Estado Democrático de Direito.**" (grifos nossos).

(MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014).

8. Dessa perspectiva, o Princípio da Publicidade exige uma Administração Pública que prestigie a **transparência nas modalidades ativa e passiva**, de tal forma que os cidadãos tenham ciência quanto à gestão pública, a qual, em substância, é legitimada pelo próprio sistema democrático. Sob esse fundamento, expõe MARÇAL JUSTEN FILHO (2023, p. 72) o seguinte:

"A **publicidade desempenha duas funções complementares**. Por um lado, assegura a todos **o poder de obter informações** relativamente às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos. Por outro lado, a garantia do conhecimento por quaisquer terceiros é um **fator de desincentivo à prática de atos reprováveis**, eis que eleva a possibilidade de que as práticas reprováveis sejam reveladas." (grifos nossos).

(JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023).

9. De todo modo, existe **a possibilidade de o acesso à informação ser restringido**. A própria Constituição da República assegura o **caráter sigiloso a informações cuja divulgação possa causar danos à segurança da sociedade e do Estado** (art. 5º, inciso XXXIII, CRFB/1988). Além disso, não se deve olvidar do **direito constitucional que resguarda a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem do indivíduo** (art. 5º, inciso X, CRFB/1988).

10. Sobre o assunto, registra RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA (2023, p. 37) que as hipóteses acima representam exceções ao princípio da publicidade, que sempre deve ser percebido como regra na esfera do Poder Público:

"O princípio da publicidade impõe a divulgação e a exteriorização dos atos do Poder Público (art. 37 da CRFB e art. 2º da Lei 9.784/1999). A **visibilidade (transparência) dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático (art. 1º da CRFB), possibilitando o exercício do controle social sobre os atos públicos**. A atuação administrativa obscura e sigilosa é típica dos Estados autoritários. **No Estado Democrático de Direito, a regra é a publicidade dos atos estatais; o sigilo é exceção**. Ex.: a publicidade é requisito para produção dos efeitos dos atos administrativos, necessidade de motivação dos atos administrativos."

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023).

11. Sob essa consideração, a **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI)**, além de dispor sobre as informações que poderiam ser classificadas por algum grau de sigilo, em razão de serem imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, em seu art. 23, já incluía disposições relativas ao tratamento de informações pessoais pelo Estado, em seu art. 31.

"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 estratégicas 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.

[...]

Art. 31. O tratamento das **informações pessoais** deve ser feito de forma transparente e com respeito à **intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais**.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa **não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido**, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal." (grifos nossos).

12. No entanto, a Lei nº 12.527, de 2011, não se trata da única legislação, com previsões sobre informações sensíveis, a ter aplicabilidade no âmbito da administração pública. Ao contrário, com o avanço das tecnologias da informação e da comunicação, tornou-se latente o aprimoramento do ordenamento jurídico, com a criação de novas normas que, além de enfrentar as peculiaridades do meio digital, também tivessem incidência sobre a iniciativa privada, em preservação dos direitos dos cidadãos. Nesse contexto, pode-se citar, por exemplo, a **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**, o Marco Civil da Internet, que colocou a proteção dos dados pessoais como princípio no uso da internet (art. 3º, inciso III)

"Art. 1º Esta Lei estabelece **princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil** e determina as diretrizes para atuação da **União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.

Art. 2º A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, bem como:

I - o reconhecimento da escala mundial da rede;

II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais;

III - a pluralidade e a diversidade;

IV - a abertura e a colaboração;

V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e

VI - a finalidade social da rede.

Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;

II - proteção da privacidade;

III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;

IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;

V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;

VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;

VII - preservação da natureza participativa da rede;

VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte." (grifos nossos).

13. Nesse percurso, pode-se referir também à **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**, que, ao dispor sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, asseverou o direito de os usuários de serviços públicos terem suas informações pessoais protegidas, nos bancos de dados públicos:

"Art. 6º São **direitos básicos do usuário**: [...]

III - **acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados** observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ;

IV - **proteção de suas informações pessoais**, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ; [...]" (grifos nossos).

14. O auge, no entanto, dar-se-ia com a **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**, com abrangência nacional e disposições aplicáveis tanto a particulares quanto à administração pública. A partir de um olhar a legislações alienígenas, como o "Regulamento Geral de Proteção de Dados", conhecido como GDPR, em sua sigla em inglês, legislação editada pela União Europeia que estabelece regras sobre como as empresas e os órgãos públicos devem lidar com os dados pessoais e de intensos diálogos públicos, **a LGPD realizou um forte abalo no meio jurídico, ao exigir uma nova postura pelos agentes envolvidos no tratamento de dados pessoais**.

15. De acordo com DANILO DONEADA (2021, p. 36):

"Na verdade, a lei apresenta diversos elementos novos que, por si sós, causaram impacto, e o fato de consolidarem a matéria em uma normativa geral foi somente o primeiro deles: **com a LGPD, passam a integrar o ordenamento toda uma nova série de institutos próprios da disciplina da proteção de dados, como conceitos e institutos próprios; uma série de princípios de proteção de dados; de direitos do titular; um enfoque novo de tutela dos titulares é proporcionado pelas regras de demonstração e prestação de contas (accountability); são considerados elementos que levam em conta o risco em atividades de tratamento de dados pessoais e muitas outras.**

Há fortes motivos para essa opção da LGPD de se estruturar a partir de um instrumental jurídico que é, em boa parte, novo para o nosso ordenamento. Em primeiro lugar, constata-se que a LGPD, como norma geral, deve proporcionar respostas regulatórias isonômicas para todas as atividades e setores em que vier a ser aplicada – e, dentro desse arco, está compreendido um âmbito de aplicação deveras largo, **abrangendo a grande maioria das atividades desenvolvidas tanto no setor privado quanto no público.** Visando proporcionar a necessária efetividade em situações que tendem a ser muito diferentes entre si, procura a LGPD elaborar seu instrumental jurídico próprio, capaz de fazer valer os princípios da lei em ambientes bastante heterogêneos entre si.

Verifica-se, portanto, que o percurso formativo da LGPD foi capaz de garantir que um instrumental jurídico que, a princípio, poderia parecer exógeno em relação a uma determinada tradição jurídica pátria, acabou, em face da intensidade dos debates e iniciativas para obter o retorno da sociedade, por se amoldar ao perfil do nosso ordenamento jurídico. **E, ainda, foi capaz de, ao mesmo tempo, introduzir salutar e necessário debate sobre a atualização de paradigmas relacionados à regulação da proteção de dados e, ao mesmo tempo, a proporcionar a assimilação pela sociedade de parâmetros globalmente aceitos para a disciplina.**" (grifos nossos).

(DONEDA, Danilo. Panorama Histórico da Proteção de Dados Pessoais. In: DONEDA, Danilo et al (coord.). **Tratado de proteção de dados pessoais.** Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 22-39)

16. Inclusive, nessa linha de avanços no ordenamento jurídico pátrio, o Supremo Tribunal Federal (STF) veio a proferir importante decisão para o desenvolvimento da proteção de dados pessoais no Brasil. A saber, o Plenário da Corte referendou a Medida Cautelar concedida pela Min. Rosa Weber, relatora das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6.387, 6.388, 6.389, 6.390 e 6.393, suspendendo a eficácia da Medida Provisória nº 954, de 17 de abril de 2020, que, em seu art. 2º, *caput*, determinava que empresas de telecomunicações compartilhassem com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nome, número de telefone e endereço de seus consumidores de telefonia móvel e fixa. No julgamento, **o STF passou a reconhecer a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa como direitos fundamentais autônomos, extraídos da garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X), do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da garantia processual do habeas data (art. 5º, LXXII), previstos na Constituição da República.** A ver:

EMENTA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL, PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO.

1. Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais.

2. Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais não observam os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos. O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança desses dados.

3. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) adotado no âmbito da Organização Mundial de Saúde exige, quando essencial o tratamento de dados pessoais para a avaliação e o manejo de um risco para a saúde pública, a garantia de que os dados pessoais manipulados sejam “adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito” e “conservados apenas pelo tempo necessário.” (artigo 45, § 2º, alíneas “b” e “d”).

4. Consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida, não emerge da Medida Provisória nº 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia.

5. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP nº 954/2020 desatende a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.

6. Ao não apresentar mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger, de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou utilização indevida, seja na transmissão, seja no tratamento, o sigilo, a higidez e, quando o caso, o anonimato dos dados pessoais compartilhados, a MP nº 954/2020 descumpra as exigências que exsurgem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros.

7. Mostra-se excessiva a conservação de dados pessoais coletados, pelo ente público, por trinta dias após a decretação do fim da situação de emergência de saúde pública, tempo manifestamente excedente ao estritamente necessário para o atendimento da sua finalidade declarada.

8. Agrava a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados a circunstância de que, embora aprovada, ainda não vigora a **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais.** O fragilizado ambiente protetivo impõe cuidadoso escrutínio sobre medidas como a implementada na MP nº 954/2020.

9. O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a

necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição.

10. Fumus boni juris e periculum in mora demonstrados. Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel.

11. Medida cautelar referendada.

(STF. Plenário. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387/DF**. [...]. Rel.: Min. Rosa Weber. Brasília, em 07 de maio de 2020. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436273/false>>. Acesso em 02 jul. 2024).

17. A relevância da proteção dos dados pessoais avultou-se na sociedade sobremaneira, ao ponto de o Congresso Nacional promulgar a **Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022**, que incluiu o tema no rol de direitos individuais fundamentais, na Constituição da República:

"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**." (grifos nossos).

18. A partir desse cotejo inicial, em relação ao questionamento presente, a partir do escopo delimitado, acerca da unidade responsável por realizar o tratamento de informações e dados, à luz da Lei Geral de Proteção de Dados, para fins de publicação posterior, entende-se que se trata, **inicialmente, de uma matéria organizacional, sujeita, portanto, ao juízo da autoridade competente para alocação de competências entre suas repartições**. Nada obstante, não se tendo ciência de enfrentamento normativo interno dessa demanda, até o presente momento, **esta Consultoria Jurídica compreende que a aplicabilidade dos princípios contidos na Lei nº 13.709, de 2018, são capazes de ofertar uma orientação ao caso presente. A ver:**

"Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

I - o respeito à **privacidade**;

II - a **autodeterminação informativa**;

III - a **liberdade** de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;

IV - a **inviolabilidade** da intimidade, da honra e da imagem;

V - o **desenvolvimento** econômico e tecnológico e a inovação;

VI - a **livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor**; e

VII - os **direitos humanos**, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

[...]

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - **finalidade**: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - **adequação**: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - **necessidade**: **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**;

IV - **livre acesso**: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - **qualidade dos dados**: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI - **transparência**: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII - **segurança**: **utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão**;

VIII - **prevenção**: **adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais**;

IX - **não discriminação**: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X - **responsabilização e prestação de contas**: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas." (grifos nossos).

19. **Com apoio nos princípios da necessidade, da segurança e da prevenção, contidos nos art. 6º, inciso III, VII e VIII, da Lei nº 13.709, de 2018, observados ainda os fundamentos do respeito à privacidade e da inviolabilidade da intimidade, presentes no art. 2º, incisos I e IV, da Lei nº 13.709, de 2018, apreende-se que, idealmente, a unidade responsável pela produção do documento, antes de sua eventual publicação, deve corresponder àquela que realizará as atividades de tarjamento dos dados pessoais constantes, limitando a quantidade de agentes públicos que terão acesso a tais informações, quando não essenciais às suas funções laborais.**

20. Além de representar um posicionamento de governança, com a restrição de acesso a dados pessoais em trâmite interno nesta Controladoria-Geral da União, esse **opinativo depreende que a unidade que realizou o manejo desses dados, com**

observância à Lei nº 13.709, de 2018, e à legislação específica, também, detém maiores condições, experiência e conhecimento para identificar as informações que devem - e que não devem - ser disponibilizadas em transparência ativa, na medida em que, durante seus trabalhos, esteve em constante contato com seu conteúdo. Evitar-se-ia, por conseguinte, de atribuir à Coordenação-Geral de Gestão Estratégica, unidade responsável pela Base de Conhecimento da CGU, conforme o art. 4º, alínea "I", da Portaria nº 1.598, de 7 de junho de 2024, o ofício de realizar o tratamento integral de todos os dados gerenciados pela CGU, sem possuir familiaridade junto a eles.

21. Nesse sentido, cuida expor que **os arts. 46 a 51 da Lei nº 13.709, de 2018, estabelecem diretrizes para adoção de medidas de segurança, de boas práticas e de governança** no tratamento de dados pessoais, que também devem ser prezadas por esta CGU. De suas previsões, inclusive, consta a orientação de que seja estabelecidos procedimentos internos para o devido gerenciamento dessas informações, com apreço aos princípios listados na LGPD:

"Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

§ 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões técnicos mínimos para tornar aplicável o disposto no caput deste artigo, considerados a natureza das informações tratadas, as características específicas do tratamento e o estado atual da tecnologia, especialmente no caso de dados pessoais sensíveis, assim como os princípios previstos no caput do art. 6º desta Lei.

§ 2º As medidas de que trata o caput deste artigo deverão ser observadas desde a fase de concepção do produto ou do serviço até a sua execução.

[...]

Art. 49. Os sistemas utilizados para o tratamento de dados pessoais devem ser estruturados de forma a atender aos requisitos de segurança, aos padrões de boas práticas e de governança e aos princípios gerais previstos nesta Lei e às demais normas regulamentares.

[...]

Art. 50. Os controladores e operadores, no âmbito de suas competências, pelo tratamento de dados pessoais, individualmente ou por meio de associações, poderão formular regras de boas práticas e de governança que estabeleçam as condições de organização, o regime de funcionamento, os procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, as normas de segurança, os padrões técnicos, as obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, as ações educativas, os mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais

§ 1º Ao estabelecer regras de boas práticas, o controlador e o operador levarão em consideração, em relação ao tratamento e aos dados, a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes de tratamento de dados do titular.

§ 2º Na aplicação dos princípios indicados nos incisos VII [necessidade] e VIII [prevenção] do caput do art. 6º desta Lei, o controlador, observados a estrutura, a escala e o volume de suas operações, bem como a sensibilidade dos dados tratados e a probabilidade e a gravidade dos danos para os titulares dos dados, poderá:

I - implementar programa de governança em privacidade que, no mínimo:

- a) demonstre o comprometimento do controlador em adotar processos e políticas internas que assegurem o cumprimento, de forma abrangente, de normas e boas práticas relativas à proteção de dados pessoais;
- b) seja aplicável a todo o conjunto de dados pessoais que estejam sob seu controle, independentemente do modo como se realizou sua coleta;
- c) seja adaptado à estrutura, à escala e ao volume de suas operações, bem como à sensibilidade dos dados tratados;
- d) estabeleça políticas e salvaguardas adequadas com base em processo de avaliação sistemática de impactos e riscos à privacidade;
- e) tenha o objetivo de estabelecer relação de confiança com o titular, por meio de atuação transparente e que assegure mecanismos de participação do titular;
- f) esteja integrado a sua estrutura geral de governança e estabeleça e aplique mecanismos de supervisão internos e externos;
- g) conte com planos de resposta a incidentes e remediação; e
- h) seja atualizado constantemente com base em informações obtidas a partir de monitoramento contínuo e avaliações periódicas;

II - demonstrar a efetividade de seu programa de governança em privacidade quando apropriado e, em especial, a pedido da autoridade nacional ou de outra entidade responsável por promover o cumprimento de boas práticas ou códigos de conduta, os quais, de forma independente, promovam o cumprimento desta Lei.

§ 3º As regras de boas práticas e de governança deverão ser publicadas e atualizadas periodicamente e poderão ser reconhecidas e divulgadas pela autoridade nacional.

Art. 51. A autoridade nacional estimulará a adoção de padrões técnicos que facilitem o controle pelos titulares dos seus dados pessoais." (grifos nossos).

22. No âmbito de suas competências, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), a fim de auxiliar os órgãos e as entidades da administração pública na aplicação da Lei nº 13.709, de 2018, editou o **Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público**^[1], versão 2.0, que possui uma seção acerca da divulgação de dados pessoais, podendo-se destacar os seguintes trechos pertinentes à demanda presente:

"Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, **entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.**

Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar **uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos** decorrentes do tratamento de dados pessoais.

[...]

Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares**. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em relatório de impacto à proteção de dados pessoais, documento do controlador que contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco" (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único)." (pp. 38-39) (grifos nossos).

23. Nesses termos, visualiza-se que **cabe à gestão avaliar e instituir os procedimentos que permitam o adequado tratamento de dados pessoais**, inclusive em relação ao trâmite interno destinado à publicação de documentos públicos. **Contudo, esta Consultoria Jurídica, ante a provocação realizada nos autos, considera que se faz recomendável atribuir à unidade que elaborou o documento as atribuições de realizar o tarjamento de eventuais informações que, à luz da Lei Geral de Proteção de Dados, não devem ser postas em transparência ativa, assegurando restrição de acesso aos agentes públicos estritamente essenciais.**

24. De todo modo, observando-se a **Portaria Normativa SE/CGU nº 102, de 24 de outubro de 2023**, que institui a Institui a **Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais da Controladoria-Geral da União**, **tem-se que a própria unidade consultante**, a Coordenação-Geral de Gestão Estratégica (CGGE), **detém competência para contribuir com o estabelecimento de medidas internas de boas práticas de proteção de dados pessoais**, em apoio ao Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais (ETDP). A ver:

Portaria Normativa SE/CGU nº 102, de 2023:

"Art. 2º A Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais da Controladoria-Geral da União - CGU tem como objetivo **estabelecer princípios, diretrizes, conceitos, competências e responsabilidades referentes ao tratamento de dados pessoais** no âmbito do órgão, observados os direitos à privacidade, à autodeterminação informativa e ao livre desenvolvimento da personalidade das pessoas naturais.

[...]

Art. 17. A governança da Proteção de Dados Pessoais na CGU será assegurada pela CII-LGPD/CGU.

§ 1º Compete à CII-LGPD/CGU **prestar apoio e orientação ao ETDP/CGU, para fins da execução das competências previstas no art. 41 da Lei nº 13.709, de 2018.**

§ 2º Compete à CII-LGPD/CGU coordenar as ações para elaboração do Guia de Boas Práticas e Governança no Tratamento de Dados Pessoais, nos termos do art. 50 da Lei nº 13.709, de 2018.

§ 3º As decisões da CII-LGPD/CGU serão submetidas à aprovação do ETDP/CGU para fins de publicação de normativo específico a ser implementado pelas unidades operacionais destacadas nesta política, sem prejuízo das competências estabelecidas pela estrutura regimental da CGU e da Política de Segurança da Informação.

Art. 18. **Compete à CGGE**, com apoio dos Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Ministro, os Órgãos Específicos Singulares, as Unidades Descentralizadas da Controladoria-Geral da União e as Unidades Gestoras de Bases de Dados:

I - propor a metodologia do Inventário de Dados Pessoais da CGU e de avaliação e revisão de riscos e suas revisões, para fins de deliberação pelo CII-LGPD/CGU;

II - coordenar a execução do Inventário, com apoio das unidades organizacionais responsáveis pelo tratamento dos dados pessoais;

III - monitorar os níveis de riscos e a efetividade das medidas de controle;

IV - supervisionar a elaboração dos RIPDs; e

V - apoiar a atuação do ETDP/CGU com vistas a assegurar o cumprimento do previsto no art. 41 da Lei nº 13.709, de 2018." (grifos nossos)

Lei nº 13.709, de 2018:

"Art. 41. O controlador deverá indicar **encarregado pelo tratamento de dados pessoais**.

§ 1º A identidade e as informações de contato do encarregado deverão ser divulgadas publicamente, de forma clara e objetiva, preferencialmente no sítio eletrônico do controlador.

§ 2º As atividades do **encarregado** consistem em:

I - aceitar reclamações e comunicações dos titulares, prestar esclarecimentos e adotar providências;

II - receber comunicações da autoridade nacional e adotar providências;

III - orientar os funcionários e os contratados da entidade a respeito das práticas a serem tomadas em relação à proteção de dados pessoais; e

IV - executar as demais atribuições determinadas pelo controlador ou estabelecidas em normas complementares.

§ 3º A autoridade nacional poderá estabelecer normas complementares sobre a definição e as atribuições do encarregado, inclusive hipóteses de dispensa da necessidade de sua indicação, conforme a natureza e o porte da entidade ou o volume de operações de tratamento de dados." (grifos nossos).

25. Não apenas, **afere-se ser pertinente também sugerir que o tópico aventado pela unidade consultante seja objeto de discussão junto à Comissão Interna de Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (CII-LGPD)**, prevista na Portaria Normativa SE/CGU nº 12, de 6 de junho de 2022, com redação dada pela Portaria Normativa CGU nº 56, de 23 de fevereiro de 2023, na medida em que lhe compete **"formular diretrizes para orientar as unidades organizacionais na realização do planejamento, execução, monitoramento e avaliação das medidas destinadas à adequação da CGU à LGPD e à implementação de boas práticas relacionadas à proteção de dados pessoais"** (art. 2º, inciso I, Portaria Normativa nº 12, de 2022).

26. Adiante, acerca da indagação "*se a publicação de documento no Diário Oficial da União (DOU) exige a responsabilidade da CGU em tratar dados sensíveis a serem publicados na Base de Conhecimento*", **deve-se considerar, em abstrato, que o fato de uma informação ter sido publicada erroneamente no Diário Oficial da União não significa que a Controladoria-Geral da União pode, novamente, realizar um tratamento equivocado dos dados, repetindo uma publicação violadora dos direitos de seu titular.** Nessa senda, cuidaria averiguar, antes, se aquela primeira publicação era cabível ou não, à luz do ordenamento jurídico, exigindo-se, pois, a análise de um caso concreto, o que não se verifica na oportunidade.

27. De qualquer forma, **deve-se registrar que todos os agentes envolvidos no ciclo de vida dos dados pessoais, inclusive a unidade consultante, têm a obrigação de zelar por sua segurança**, nos termos do art. 47 da Lei nº 13.709, de 2018. Logo, não é adequado referir-se a uma "*isenção de responsabilidade*", quando visualizado que o dado pessoal não é passível de ser ofertado em transparência ativa.

"Art. 47. Os agentes de tratamento ou qualquer outra pessoa que intervenha em uma das fases do tratamento obriga-se a garantir a segurança da informação prevista nesta Lei em relação aos dados pessoais, mesmo após o seu término." (grifos nossos).

28. Em relação aos casos apontados pela unidade consultante como exemplos, quanto a "*documentos submetidos à Base de Conhecimento para publicação, com o número do CPF e do SIAPE de servidores, sem a correspondente anonimização de dados sensíveis pela unidade responsável*", **salienta-se que esse tópico já foi tratado outras vezes por esta Consultoria Jurídica, no sentido de que, a rigor, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) é dado pessoal cuja divulgação deve dar-se preferencialmente mediante procedimentos de descaracterização, ao tempo que a matrícula funcional (SIAPE), enquanto informação relativa ao exercício de cargo público, não se reveste dessa qualidade.**

29. A saber, sobre esse tema, listam-se as seguintes manifestações desta Consultoria Jurídica:

PARECER n. 00001/2021/CONJUR-CGU/AGU, observado o DESPACHO n. 00093/2022/CONJUR-CGU/AGU (NUP: 00190.103008/2020-99)

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E À AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA. TRANSPARÊNCIA COMO REGRA E SIGILO COMO EXCEÇÃO. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS IMPRESCINDÍVEIS AO INTERESSE PÚBLICO. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD). DISPENSA DO CONSENTIMENTO NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. AUTONOMIA DA VONTADE. DIVULGAÇÃO DE DADOS CADASTRAIS DESCARACTERIZADOS DO REPRESENTANTE LEGAL DA CONTRATADA. PARECER N. 00295/2020/CONJUR-CGU/AGU. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO SIAPE PELOS SERVIDORES.

1. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6.387, 6.388, 6.389, 6.390 e 6.393, passou a reconhecer a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa como direitos fundamentais autônomos, extraídos da garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X), do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da garantia processual do habeas data (art. 5º, LXXII), previstos na Constituição Federal de 1988;

2. O direito individual à obtenção das informações referidas no inciso XXXIII do art. 5º situa-se na mesma seara jusfundamental do direito à proteção dos dados pessoais (art. 5º, X), inexistindo, dessa forma, qualquer hierarquia ou juízo de prevalência entre eles;

3. A Lei de Acesso à Informação, em seu art. 3º, inciso I, define o sigilo como exceção e a publicidade como regra. Entre as exceções aptas a impor a restrição de acesso, estão os dados pessoais. Tanto a LAI quanto a LGPD justificam o acesso de terceiros a dados pessoais, inclusive os dados pessoais sensíveis - em alguns casos -, com base no interesse público: *i)* o inciso II do artigo 3º da LAI, ao definir a divulgação de informações de interesse público como diretriz da lei; *ii)* o inciso V do § 3º do artigo 31 da LAI, ao versar sobre dispensa de consentimento para tratamento de informações pessoais; *iii)* o § 3º do artigo 7º da LGPD, que vincula o tratamento de dados pessoais de acesso público ao interesse público que justifica sua disponibilização; e *iv)* o artigo 23 da LGPD, ao autorizar o tratamento de dados pessoais pelo poder público - com referência expressa, na norma, ao escopo da Lei de Acesso à informação - para a persecução do interesse público.

4. Somente devem ser divulgados os dados pessoais que sejam imprescindíveis ao interesse público, assim entendido como aquele que atende ao direito fundamental consagrado no inciso XXXIII do artigo 5º, conjugado com o artigo 37 da Constituição, ou seja, aquilo que é necessário e indispensável para o controle social da transparência pública;

5. No inciso V do art. 7º da LGPD há hipótese específica de tratamento de dados pessoais quando necessário à execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados. O consentimento específico do titular é tácito, nesses casos, em decorrência da autonomia da vontade expressa no momento da realização do instrumento contratual, ou seja, não sendo necessária nova previsão expressa para o tratamento decorrente do ato (art. 7º, inciso V, da LGPD);

6. A LAI, em seu art. 31, informa que o tratamento de dados pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, devendo o seu acesso ser restrito a agentes públicos legalmente autorizados para tanto e à pessoa a que elas se referirem. Dessa forma, a menos que se cumpram os requisitos dos artigos 60 a 62 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, informações como o número de CPF, sigilo bancário e fiscal, dentre outros, devem ser resguardados do acesso de terceiros;

7. Por meio do PARECER n. 00295/2020/CONJUR-CGU/AGU, esta Conjur-CGU entendeu não ser possível revelar dados pessoais de particulares em banco de dados públicos, como os cadastros de sanções mantidos pela Controladoria-Geral da União - CGU. Concluiu, nesse parecer, que a divulgação do número de CPF deve ocorrer de forma descaracterizada, salvo nos casos de MEI (Microempreendedor individual) e EI (Empresário Individual) que eventualmente utilizem seus CPFs como dado cadastral em contratos com a Administração Pública;

8. Visando à necessidade de compatibilização entre as disposições da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 2011) e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709, de 2018), em consonância com as orientações contidas no Acórdão TCU nº 1855/2018 (Plenário), que determinou aos órgãos e entidades da administração pública federal que publicassem o "*inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos nas páginas de transparência dos órgãos, com o intuito de aprimorar a transparência ativa e em atendimento aos*

fins do art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011”, os dados pessoais inseridos nos preâmbulos dos contratos, convênios e afins, celebrados pela Administração Pública, devem limitar-se aos nomes das partes e seus respectivos CPF/CNPJ e endereços, por se tratarem dos elementos minimamente necessários à identificação e localização dos agentes para fins de controle social e de exigência de cumprimento das obrigações contratuais assumidas. Por outro lado, quando se tratar de representante legal de pessoa jurídica da contratada, o número de CPF deve ser divulgado de forma descaracterizada, de modo a evitar, ao mesmo tempo, os homônimos e o uso desautorizado de tal dado por terceiros;

9. Com relação ao representante legal da pessoa jurídica de direito público (contratante), é possível a substituição do número do CPF pelo número de matrícula - que no âmbito federal é o número SIAPE - tanto na lavratura de contratos, termos aditivos e instrumentos congêneres, quanto em acordos de cooperação técnica, portarias de designação ou mesmo em relatórios e documentos relacionados às atividades finalísticas desta CGU, visto que se mostra suficiente para conseguir identificar o servidor responsável pelo ato (afastando-se os homônimos) e evitar o uso indevido do número de CPF por terceiros. O número SIAPE diz respeito à matrícula que identifica o servidor público no órgão em que desempenha suas atividades, e, embora se enquadre na definição de dado pessoal, à luz da LGPD, não possui repercussões para além da vida pública do servidor, não havendo razões para que esse dado tenha restrição de acesso. (grifos nossos).

PARECER n. 00429/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, observados o DESPACHO n. 871/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU e o DESPACHO n. 00878/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 00214.100223/2022-84)

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). TRATAMENTO DE DADOS PELO PODER PÚBLICO. COMPARTILHAMENTO E DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD) E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI).

1. Consulta jurídica formulada pela Secretaria de Combate à Corrupção - SCC desta Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a possibilidade de compartilhamento de dados de servidores públicos federais com o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), no âmbito de acordo de cooperação firmado entre a CGU e TCE-PB.

2. Questionamento específico sobre a possibilidade de compartilhamento do número integral do Cadastro de Pessoa Física (CPF), sem descaracterização ou máscara.

3. **Pela possibilidade de compartilhamento interno (entre os órgãos envolvidos) do número integral do CPF (sem descaracterização); contudo, de modo a preservar a privacidade dos servidores públicos federais, em atenção à jurisprudência pátria e em conformidade com o mesmo padrão adotado no Portal da Transparência federal, a divulgação em sítio eletrônico (tal como o Painel de Acumulação de Vínculos Públicos do TCE/PB) deve ser realizada de forma descaracterizada, sob pena de responsabilização do ente público violador e do agente público responsável. Precedentes e manifestações desta CONJUR-CGU sobre o tema.** (grifos nossos).

PARECER n. 00022/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, observado o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00047/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 23223.002839/2021-04)

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). MATRÍCULA SIAPE. LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS - LGPD. AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTO PARA SUA DIVULGAÇÃO NA ÍNTEGRA.

I- O número SIAPE diz respeito à matrícula que identifica o servidor público no órgão em que desempenha suas atividades, e por não possuir repercussões para além da vida pública do servidor, não há razões para que esse dado seja restringido do acesso de terceiro.

II - **É aplicável a substituição do número do CPF pelo número de matrícula funcional - que no âmbito federal é o número SIAPE - na lavratura de contratos, termos aditivos e instrumentos congêneres, que deve ser divulgado na íntegra, sem necessidade de descaracterização ou anonimização.** (grifos nossos)

PARECER n. 00012/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, observado o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00054/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP: 00190.108370/2022-18)

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). TRANSPARÊNCIA DE AGENDAS. DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS PESSOAIS. CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES DE BANCOS DE DADOS PÚBLICOS. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS IMPRESCINDÍVEIS AO INTERESSE PÚBLICO. CPF. LGPD.

1. Somente devem ser divulgados os dados pessoais que sejam imprescindíveis ao interesse público, assim entendido como aquele que atende ao direito fundamental consagrado no inciso XXXIII do artigo 5º, conjugado com o artigo 37 da Constituição, ou seja, aquilo que é necessário e indispensável para o controle social da transparência pública;

2. A LAI, em seu art. 31, informa que o tratamento de dados pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, devendo o seu acesso ser restrito a agentes públicos legalmente autorizados para tanto e à pessoa a que elas se referirem.

3. **A divulgação dos CPFs de forma descaracterizada da pessoa física que se encontra ou reúne com agente público no e-Agendas está assentada nos princípios norteadores no tratamento de dados: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade de dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas** (art. 6º da LGPD). Além disso, o referido procedimento de anonimização é uma forma segura de preservar tanto o princípio da publicidade (art. 37, caput) quanto o princípio da proteção dos dados pessoais (art. 5º, LXXIX), ambos de cunho constitucional, ao passo que permite que estes dados possam ser posteriormente cruzados com outras bases de dados de interesse público, de modo a tornar mais eficiente a prevenção de conflitos de interesses, caracterizada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública (art. 3º, I, da Lei 12.813, de 2013).

4. **Com relação ao representante legal da pessoa jurídica de direito público, é possível a substituição do número do CPF pelo número de matrícula - que no âmbito federal é o número SIAPE -, que deve ser**

publicado na íntegra, sem necessidade de qualquer tipo de descaracterização ou anonimização, visto que se mostra suficiente para conseguir identificar o servidor responsável e evitar o uso indevido do número de CPF por terceiros. O número SIAPE é o que identifica o servidor público no órgão em que desempenha suas atividades, e, embora se enquadre na definição de dado pessoal, à luz da LGPD, não possui repercussões para além da vida pública do servidor, não havendo razões para que esse dado tenha restrição de acesso." (grifos nossos).

30. De toda forma, esta **Consultoria Jurídica mantém-se à disposição para eventuais novas atuações, em assessoramento ou consultoria**, quando houver a necessidade de enfrentar controvérsia jurídica acerca da possibilidade, ou não, de disponibilizar, em transparência pública ativa, determinado dado ou informação, *no caso concreto*. No entanto, como ressalvado anteriormente e dialogado junto à área técnica, não se mostra viável perquirir, ao nível abstrato e genérico, todos os dados existentes e quais as melhores formas de realizar seu tratamento, sob pena de realizar-se uma manifestação sem efetividade, reprodutora dos termos constantes, notadamente, na Lei nº 13.709, de 2018.

3. CONCLUSÃO

31. Em face do exposto, considerando os limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, respondemos à consulta formulada pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica (CGGE) da Secretaria-Executiva (doc. SEI 3248900), nos seguintes termos:

1. Compete à área técnica fixar regras de boas práticas e de governança, estabelecendo condições de organização, regime de funcionamento, procedimentos, obrigações específicas para os agentes envolvidos no tratamento de divulgação e outros aspectos relacionados ao tema, para atendimento ao disposto do art. 50 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Nesse sentido, não se mostra adequado que esta Consultoria Jurídica determine as unidades competentes para certas atribuições, interferindo em matérias discricionárias do gestor.
2. Nada obstante, é cabível a esta Consultoria Jurídica, com base nos princípios da necessidade, da segurança e da prevenção, contidos nos art. 6º, inciso III, VII e VIII, da Lei nº 13.709, de 2018, além dos fundamentos do respeito à privacidade e da inviolabilidade da intimidade, presentes no art. 2º, incisos I e IV, da Lei nº 13.709, de 2018, recomendar que a unidade responsável pela produção do documento, quando for este destinado à transparência ativa por encaminhamento a outro setor interno, seja também aquela a realizar eventuais atividades de tarjamento, a fim de evitar divulgação de dados pessoais. Nessa sugestão, apreende-se que o procedimento não apenas limita o acesso dessas informações aos atores estritamente essenciais, mas também assegura maior efetividade, visto que a unidade produtora detém maior conhecimento sobre o conteúdo a ser posteriormente publicado por ofício de outro setor.
3. Ademais, a despeito da recomendação acima, deve-se ressaltar que todos os agentes que atuam no ciclo de vida dos dados pessoais, na forma do art. 47 da Lei nº 13.709, de 2018, detêm responsabilidade por zelar por seu devido tratamento, de modo que a atuação de determinada unidade não exime as demais unidades envolvidas do dever de apontar eventuais equívocos nesse processo de tratamento, realizando as devidas interlocuções para solucioná-las.
4. Em relação aos dados referenciados, como exemplos, pela unidade consulente, esta Consultoria Jurídica tem entendimentos consolidados de que o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) representa dado pessoal cuja divulgação deve dar-se preferencialmente mediante procedimentos de descaracterização, enquanto que o número de matrícula funcional (SIAPE) consiste em informação relativa ao exercício de cargo público, motivo pelo qual não se reveste dessa qualidade e pode ser divulgado. De todo modo, caso haja controvérsia jurídica sobre outros tópicos, acerca da possibilidade ou não de divulgação em transparência ativa, a Consultoria Jurídica segue disponível, em assessoramento ou consultoria, para novos auxílios à área técnica.

32. Ao fim, cumpre salientar que, à luz do art. 131 da Constituição da República e do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Controladoria-Geral da União, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ao Apoio Administrativo, para encaminhamento, via SEI, à Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da Secretaria-Executiva, enquanto unidade consulente.

Brasília, 16 de julho de 2024.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA

Consultor Jurídico
Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105108202483 e da chave de acesso dc09528f

Notas

1. [^] ANPD. *Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público. Versão 2.0. Disponível em <www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em 08 jul. 2024.*



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, 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 1535164140 e chave de acesso dc09528f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-07-2024 13:06. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
