



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 739/2019/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.104546/2018-86

INTERESSADO: CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTO: Encaminha sugestão de descaracterização de CPF nos cadastros de sanções

RELATÓRIO

1. Trata-se de mensagem encaminhada por cidadão ao "ceis@cgu.gov.br" em 08/02/2018 com o fim de sugerir a divulgação do Cadastro de Pessoa Física - CPF dos servidores punidos que integram a lista do CEAF para facilitação de análise dos dados e prevenção de erros (0693592).

"As listas do CNEP, CEIS e CEPIM informam detalhadamente a pessoa (física ou jurídica) sancionada/punida, incluindo o nome/razão social e o número completo do CNPJ/CPF. Isso facilita o trabalho das empresas, no âmbito dos seus programas de integridade, na identificação e avaliação de riscos na contratação de terceiros. Por outro lado, a lista do CEAF disponibiliza apenas o nome dos servidores punidos, não demonstrando o CPF completo dessas pessoas. Com isso, o processo de análise, por parte das empresas, ao CEAF se torna mais complexo, menos efetivo e sujeito a erros.

Gostaria de sugerir que a lista do CEAF divulgue, assim como nas demais listas de restrição existentes no Portal da Transparência, os dados completos do CPF das pessoas punidas. Essa divulgação contribuiria ainda mais com os programas de integridade das empresas."

2. A demanda foi enviada à CGPAC, que a redirecionou à CGNOC, em 18/04/2018, após exame do teor, por determinação do sr. Corregedor-Geral da União, para avaliação da sua viabilidade jurídica (0693737).

3. Por intermédio da Nota Técnica nº 1141/2018/CGNOC/CRG opinou-se em favor da viabilidade jurídica da divulgação integral do CPF no CEAF, sem prejuízo da reanálise pela CONJUR, tendo em vista a competência irrogada no art. 4º, inciso II, do Anexo I do Decreto nº 8.910/2016 e no art. 11, inciso III, da Lei Complementar nº 73/93.

4. Encaminhado o presente processo ao Sr. Corregedor-Geral da União, este não aprovou a Nota Técnica nº 1141/2018/CGNOC/CRG, porque considera que o CPF é informação pessoal sensível, nos termos do artigo 31 da Lei nº 12.527/2011, reproduzido abaixo.

Seção V

Das Informações Pessoais

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.

5. Apoiando-se neste fundamento legal, o Corregedor-Geral da União, outrora

Ouvidor-Geral da União, indica que a divulgação do CPF pela Administração Pública deve ser feita de forma descaracterizada.

6. Tendo em vista a reestruturação desta Corregedoria-Geral da União, os autos foram remetidos pela extinta CGNOC a esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE.

ANÁLISE

7. A Constituição Federal, ao tempo que assegura a todos o acesso à informação ([CF, art. 5º, inciso XIV](#)), estabelece a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e imagem das pessoas, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação ([CF, art. 5º, inciso X](#)).

8. A [Lei de Acesso à Informação](#) e o [Decreto nº 7.724/2012](#) garantem ao cidadão o acesso às informações produzidas ou custodiadas pela Administração Pública, estabelecendo procedimentos que visam garantir que estas informações estejam disponíveis de maneira ampla à sociedade. Por princípio, a divulgação das informações é a regra e o sigilo, a exceção.

9. Na excepcionalidade, a LAI protege as informações que, em situações especiais, não poderão ser divulgadas ou não poderão estar acessíveis por prazos estabelecidos. É o caso, por exemplo, das informações pessoais, assim consideradas aquelas relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem.

10. A [Resolução STJ nº 07/2014](#), do Superior Tribunal de Justiça, em seu Art. 2º, IV, define como informação pessoal “aquela que diz respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais, tais como endereço, telefones residencial e celular, número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF), número da carteira de identidade (RG), carteira funcional e passaporte de magistrados e servidores”. Da mesma forma, o [Resolução STF nº 528/2014](#), que regulamenta a aplicação da LAI no âmbito do Supremo Tribunal Federal, dispõe que são informações pessoais, entre outras, o endereço, os telefones residencial e celular, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), o número da carteira de identidade (RG), da carteira funcional e do passaporte de magistrados e servidores.

11. De acordo com a LAI, as informações pessoais devem ser tratadas de forma transparente e com respeito às liberdades e garantias individuais e o seu acesso deve observar o prescrito nos artigos 55 a 62 do [Decreto nº 7.724/2012](#), destacando-se os seguintes aspectos:

- Restrição de acesso a agentes públicos autorizados;
- Acesso limitado a terceiros mediante autorização prévia do titular;
- Observância do direito de acesso ao cônjuge, ascendentes e descendentes;
- Respeito aos direitos fundamentais de privacidade, intimidade e proteção à imagem;
- Inexistência de restrição de acesso em caso de apuração de irregularidades ou levantamento de fatos históricos;
- Devido processo legal; e
- Responsabilidade do agente público que divulgar, permitir a divulgação, acessar ou permitir o acesso indevido à informação classificada em grau de sigilo ou a informação pessoal ([art. 65, inciso IV](#)).

12. As informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades terão acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente da classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção; e poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem ([art. 31 da Lei nº 12.527/2011](#)). Tais exigências constituem proteções à proibição de divulgação de informações pessoais, inclusive, constantes de bancos de dados instituídos pelo Poder Público.

13. Por sua vez, o Cadastro de Pessoas Físicas, criado em 1965 pela [Lei nº 4.862](#), é o registro mantido pela Receita Federal do Brasil, no qual podem se inscrever, uma única vez, quaisquer pessoas naturais, independentemente de idade ou nacionalidade. Cada cidadão inscrito é unicamente identificado por um número de inscrição no CPF de 11 dígitos decimais. Instituído inicialmente para que a Administração Tributária pudesse coletar as informações das Pessoas Físicas que eram obrigadas a apresentar a declaração de rendimentos e bens, com o passar do tempo o CPF tornou-se um documento de suma importância no cotidiano do brasileiro que dele se utiliza para abrir contas em bancos, solicitar empréstimos, cartões de crédito, carteira de trabalho, passaporte etc. Para o comércio, o CPF é um dos documentos mais importantes, dado que possibilita ao lojista, por exemplo, conhecer a situação cadastral do consumidor perante ao Fisco, a fim de melhor avaliar a conveniência da concretização do negócio e a forma de pagamento do produto ou serviço ofertado, em razão dos riscos financeiros envolvidos.

14. O entendimento de que o CPF é informação pessoal é pacífica e consta de diversos precedentes da Ouvidoria-Geral da União disponíveis na internet, tais como neste: (http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/16853006564201621_CGU.pdf).

15. A divulgação do CPF de forma “descaracterizada” no Portal da Transparência ocorre desde o lançamento da consulta dos dados cadastrais dos servidores do Poder Executivo Federal no site, em 2009

(<http://www.cgu.gov.br/noticias/2009/12/portal-da-transparencia-ganha-tres-novas-formas-de-consulta>). Desde então, foi adotado formato em que são ocultados os três primeiros e os dois últimos dígitos dos 11 que compõem o número do CPF (http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/457065/RESPOSTA_PEDIDO_Resposta%20ao%20cidadao.pdf). A base legal para a adoção desse formato foi a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do exercício de 2011 ([Lei nº 12.309/2010](#)) que previu a divulgação dos CPFs de terceirizados contratados por órgãos públicos com a ocultação dos três primeiros dígitos e dos dois dígitos verificadores (art. 87, § 5º) Tal previsão foi repetida nas LDO dos exercícios seguintes.

16. Tal formato foi pensado para permitir o controle social e evitar a homonímia, ao mesmo tempo em que protege a pessoa cujo CPF está sendo parcialmente divulgado contra possíveis ações ilícitas de fraudadores caso o número no cadastro de pessoas físicas fosse exibido em sua integralidade. Dessa forma, a CGU orienta os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para que, ao divulgarem a listagem com o nome e CPF de seus servidores, oculte os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores do CPF, nos mesmos parâmetros adotados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO de 2013 - Lei 12.708/2012 - Art. 107, Parágrafo único): ***.999.999-**.

17. À propósito, inúmeros são os casos conhecidos de fraudes na contratação de produtos e serviços em nome de terceiros, nas quais os fraudadores utilizam apenas o nome completo e o CPF das vítimas (<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/com-cpf-de-terceiros-suspeitos-aplicam-o-golpe-da-conta-facil-1.1856328>). Na maioria dos casos a pessoa somente descobre que teve seus dados pessoais utilizados para aquisição de produtos e serviços indesejados quando recebe a cobrança de pagamento, ou quando se surpreende com a negativa de crédito por inadimplência.

18. É tamanha a preocupação com a proteção das informações pessoais que recentemente foi criada a [Lei nº 13.709/2018](#), conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, sancionada em agosto de 2018 e com vigência a partir de agosto de 2020 (exceto quanto ao artigos 55-A até 55-K; 58-A e 58-B). Esta lei estabelece regras de tratamento de dados pessoais, realizado por pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado, inclusive nos meios digitais. Segundo a lei, dado pessoal é a “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”. Isso quer dizer, segundo a [SERASA EXPERIAN](#), empresa global que atua na proteção e no cuidado no tratamento de dados pessoais há 50 anos, um dado é considerado pessoal quando permite a identificação, direta ou indireta, da pessoa natural por trás do dado, como por exemplos: *nome, sobrenome, data de nascimento, documentos pessoais (como CPF, RG, CNH, Carteira de Trabalho, passaporte e título de eleitor), endereço residencial ou comercial, telefone, e-mail, cookies e endereço IP*.

19. Sendo assim, considera-se que o CPF é informação pessoal que desfruta de proteção legal (arts. 6º, inciso III, e 31, § 1º, da Lei nº 12.527/2011) e constitucional (art. 5º, inciso X, da CRFB), como decorrência do direito fundamental individual à vida privada. Se é o CPF é informação pessoal sensível como afirmou o Corregedor-Geral, acredita-se que sim, não por definição do [art. 5º, II, da Lei nº 13.709/2018](#), mas pelo elevado risco de comprometimento da segurança civil e financeira do cidadão exposto na internet à ação de fraudadores, os quais arrebatam uma vítima a cada 16 segundos no Brasil conforme revelou o [Serasa Experian de Tentativas de Fraude](#). Nesta condição, o CPF de cidadãos constante de bancos de dados instituídos ou mantidos pela CGU merece especial tratamento e proteção, que leve em conta a finalidade da divulgação, a boa-fé e o interesse público que justificam sua disponibilização ([§3º do art. 7º da Lei nº 13.709/2018](#)). Ademais, smj, a divulgação de informações pessoais tais como o CPF, ou seu acesso por terceiros autorizados, depende de expressa [previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem, por força do art. 31 da Lei nº 12.527/2011](#).

20. O Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CEIS, por exemplo, foi criado no âmbito do Poder Executivo Federal por meio da [Lei nº 12.846/2013](#), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. O artigo 23 e os artigos 87 e 88 da [Lei de Licitações](#) não autorizariam a divulgação do CPF dos sancionados no referido cadastro de sanções sem violar o conhecido princípio da legalidade em seu sentido mais formal. Vejamos:

Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993.

21. Sob outra ótica, o princípio da legalidade não impõe à Administração vinculações exacerbadas, tais quais inviabilizem a operacionalidade dos cadastros de sanções. Afinal, a individualização dos cidadãos apenados, por meio da indicação integral de seu CPF em bancos de dados públicos, conjuntamente com os dados relativos ao seu nome e à sanção a ele aplicada, viola o princípio da legalidade da Administração Pública? A divulgação do CPF nos cadastros de sanções é condição indispensável à identificação do apenado, bem assim à finalidade, eficácia e à efetividade dos cadastros de sanções? Existe alternativa que não ofereça riscos de fraudes perpetradas a partir da divulgação do nome completo e do CPF do apenado na rede mundial de computadores?

22. Como bem anotado na Nota Técnica nº 1141/2018/CGNOC/CRG, a [disponibilização parcial do CPF não afasta por completo o risco de homonímia, porém a probabilidade de confusão aparenta ser bastante reduzida, diante da ostensibilidade](#)

de alguns dígitos.

23. Entretanto, segundo [informações de junho de 2018](#), parecer da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União indeferiu pedido de retirada do número do CPF do Portal do TCU, opinando no sentido de que a informação quanto ao CPF em deliberação proferida pelo TCU e, portanto, na base de dados disponível na Internet, não constitui informação pessoal nos termos do art. 4º, IV, da Lei 12.527/2011 (TC 014.610/2014-0). A CONJUR consignou que dados cadastrais, em processos de controle externo, de endereço de responsáveis, seja pessoa física ou jurídica, de interessados, de sócios de pessoa jurídica, e de seus respectivos procuradores, para fins de comunicação processual, não deve ser considerado informação pessoal, haja vista que não constitui qualquer ofensa à intimidade, vida privada, honra ou imagem dos jurisdicionados (TC 034.351/2014-0).

CONCLUSÃO

24. Qualquer que seja a solução adotada, a divulgação de informações pessoais de cidadãos apenados em bancos de dados instituídos ou mantidos pelo Poder Público deve ser tratada com **uniformidade**, não sendo razoável admitir a divulgação do nome do cidadão infrator e de seu CPF integral em alguns cadastros - tais como no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, no Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, e no Cadastro de Entidades Privadas sem fins lucrativos Impedidas - CEPIM - e; de modo diverso, omitir caracteres do CPF em outros bancos, como ocorre no Portal da Transparência e no Cadastro de Expulsões da Administração Federal - CEAF.

25. A descaracterização do CPF, mediante ocultação dos 3 primeiros e dos 2 últimos dígitos adotada há 10 anos pela CGU com base na LDO constitui excelente prática administrativa quanto ao tratamento de dados pessoais nos bancos de dados instituídos e, ou mantidos pela Controladoria; não fere a legislação relativa à proteção de informações pessoais; e mitiga o problema da insegurança de cidadãos no tocante à exposição de dados pessoais na internet. Ao mesmo tempo, preserva-se o controle social sem inviabilizar a consulta de nomes por parte de empresas interessadas na redução de riscos na contratação de terceiros (programas de integridade). Por fim, a descaracterização da CPF dos apenados nos cadastros de sanções previne a propositura de ações judiciais contra a União fundamentadas na violação de direitos pessoais ([CF, art. 5º, inciso X](#)).

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DARCY DE SOUZA BRANCO NETO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 23/04/2019, às 09:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1084362 e o código CRC EC8EEA13



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica n.º 739/2019/CGUNE/CRG, que conclui pela divulgação parcial do CPF dos servidores punidos no CEAF, com ocultação dos três primeiros dígitos e dos dois dígitos verificadores (***.999.999-**).

À apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União,



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 23/04/2019, às 09:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1084470 e o código CRC F7A22CD9



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica 739 (1084362) e com o Despacho CGUNE 1084470. À CGMC para providências.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 23/04/2019, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1084680 e o código CRC 80EC2148