**PARECER n. 00295/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104546/2018-86**
**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**
**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). TRANSPARÊNCIA COMO REGRA. SIGILO COMO EXCEÇÃO. PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD). TRATAMENTO DE DADOS PELO PODER PÚBLICO. COMPARTILHAMENTO E DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS.

1. Os arts. 1º, caput, e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º, da Constituição só admitem o sigilo de maneira excepcional. Neste sentido, o amadurecimento da democracia no país está pautado na concepção de que a publicidade deve ser apontada como preceito geral e o sigilo como exceção;

2. Há posição firmada nesta CGU, pautada nas balizas firmadas pelo STF na ADPF 129, no sentido de que a restrição do acesso só será cabível desde que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional;

3. Segundo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, o Poder Público poderá realizar o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, prescindindo-se, inclusive, do consentimento do titular dos dados, desde que, necessariamente, respeite as regras previstas pelos artigos 23 a 30;

4. O compartilhamento de dados, nos termos do art. 1º do Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, tem a finalidade de: (i) simplificar a oferta de serviços públicos; (ii) orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas; (iii) possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais; (iv) promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e (v) aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal;

5. Apesar do Decreto nº 10.046, de 2019, tratar somente do compartilhamento de dados entre os órgãos da União, à luz da LGPD, legislação de âmbito nacional, é possível o uso compartilhado de dados com outros órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional dos demais Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal, desde que respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º da LGPD;

6. Segundo o STF, mesmo para aqueles que possuem um vínculo jurídico com o Estado (agentes públicos), a publicidade não é totalmente ampla e irrestrita, não sendo possível a divulgação de dados como o endereço residencial, o número do CPF e o número da carteira de identidade. Com mais razão, é que entende-se não ser possível revelar tais dados de particulares em banco de dados públicos, como os cadastros de sanções mantidos pela Controladoria-Geral da União - CGU. A divulgação do número de CPF, nesses casos, deve ocorrer de forma descaracterizada;

7. Quanto ao número do CNPJ, não vemos óbice algum à sua divulgação. A LGPD outorgou proteção aos dados pessoais relacionados somente à pessoal natural identificada ou identificável, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade de seu titular (art. 1º). Ademais, a Consulta ao número do CNPJ já é amplamente divulgada e incentivada, inclusive por meio de órgãos oficiais do Governo Federal, onde se é possível consultar os dados de qualquer empresa do brasil, somente pelo nome empresarial ou nome fantasia.

Senhor Consultor Jurídico,
Senhora Coordenadora-Geral,

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta jurídica encaminhada pela Corregedoria-Geral da União deste Ministério, por meio da Nota de Instrução N° 67 (SEI 1613423), solicitando manifestação desta Consultoria Jurídica quanto à possibilidade de divulgação, e de compartilhamento com outros órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do nome ou razão social conjuntamente com o número integral de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF ou número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ das pessoas físicas e jurídicas, respectivamente, apenadas e incluídas nos cadastros de sanções instituídos e, ou mantidos pela Controladoria-Geral da União.

2. Os autos em epígrafe foram encaminhados à Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos – CGUNE/CRG (SEI 1616133), que se manifestou nos seguintes termos:

> *Estou de acordo com a Nota de Instrução nº 67 (1613423).*
> *A possibilidade de compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública, conforme questionado pela CGMC, encontra amparo no art. 18 do Decreto nº 7845/2012, in verbis:*
> *Art. 18. O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada ficarão restritos a pessoas com necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas na forma deste Decreto, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados na legislação.*
> *Não obstante, considerando tratar-se de informação de interesse público, sugere-se o encaminhamento dos autos à CONJUR, para manifestação quanto à possibilidade de disponibilização de informações cadastrais em transparência ativa no CEIS/CNEP, considerando, inclusive, a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que deverá entrar em vigência em 31 de dezembro de 2020, conforme Medida Provisória nº 959/2020 (pendente de análise no Senado Federal).*

3. Sobre o tema, o Corregedor-Geral da União, por meio do Despacho CRG (SEI 1618011), manifestou-se de acordo com a Nota de Instrução nº 67 (1613423), aprovada pelo Despacho CGUNE (1616133).

4. Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica – Conjur/CGU, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, para análise e elaboração de manifestação consultiva, no exercício das atribuições que lhe conferem o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

5. É o relatório. Passo a fundamentar.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

6. A presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

### 2.1 PONDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A LEI N. 12.527, DE 2011.

7. O princípio da publicidade, disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, preceitua o dever da Administração Pública divulgar os atos praticados, tencionando cientificar os particulares das atividades exercidas pelo administrador com a *res publica.* Neste prisma jurídico, o art. 37, § 3º, inciso II, estabelece a obrigatoriedade de a administração pública respeitar o princípio da publicidade, proporcionando formas de participação social. Vejamos:

> **Constituição Federal de 1988**
>
> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)
>
> (...)
>
> § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)
>
> (...)
>
> II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

8. No mesmo diapasão, o Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento de repercussão geral, reconheceu que *"o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito."* [STF, RE 865.401/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 25/04/2018, *DJe* de 19/10/2018, Tema 832.].

9. Destaca-se, ainda, que a Carta Política, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações inerentes ao interesse particular, como também interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e Estado, sendo, portanto, prestadas no prazo da lei e sob pena de responsabilidade. Mais do que isso, verifica-se, aqui, que a norma constitucional impõe à administração pública uma atuação transparente, porém o direito à informação não é absoluto e apresenta limitação no próprio ordenamento legal.

10. Em outras palavras, o texto constitucional exige da Administração o dever de publicidade, mas não deixa de trazer limitações como a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, inciso X, da CF/1988) e o sigilo indispensável à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, da CF/1988).

11. Isso significa que a participação do cidadão compõe elemento fundamental da soberania estatal e, com base nesse contexto, a CF/1988 prescreve no art. 1º: *"Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"*[1]. Como manifestado pelo STF, *"A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado (...)"* [STF, SS 3902 AgR-segundo/SP, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 09/06/2011, *DJe* de 03/10/2011] **Vide** Informativo 630 do STF.

12. Na mesma esfera, somente com a ampla divulgação das ações do Estado é que a atividade de controle encontra espaço para desenvolver eficazmente a Democracia, através do controle social. A Suprema Corte já esclareceu que *"A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. (...)"* [STF, MS 28.178/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 04/03/2015, *DJe* de 08/05/2015]. Neste sentido, o amadurecimento da democracia no país está pautado na concepção de que a publicidade deve ser apontada como preceito geral e o sigilo como exceção.

13. A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012 e, juntamente com o Decreto nº 7.724, de 2012, regulamenta o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, previsto na Constituição. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Contas e Ministério Público.

14. A LAI traça as diretrizes que consagram o direito fundamental de acesso à informação em seu art. 3º. Vejamos:

> **Lei n. 12.527, de 2011.**
>
> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

> **I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;**
> **II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;**
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública.
> (destacamos)

15. Em seu art. 7º, inciso II, a LAI esclarece que compreende no conceito de acesso à informação os direitos de obter informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos. Paulo Branco e Gilmar Mendes salientam que a LAI é um *"importante marco para a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, por meio de medidas que devem ser executadas de acordo com os princípios básicos da Administração Pública e por diretrizes que zelam e incentivam a ampla transparência"*[2].

16. Hoje o cidadão pode ter acesso às informações produzidas pelos órgãos e instituições que integram os poderes da república, no âmbito das três esferas (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), cabendo ao poder público atender às demandas por informações a ele apresentadas com base nos princípios constitucionais que regem a atuação do Estado.

17. Neste ponto, salienta-se que as garantias constitucionais não podem ser interpretadas em termos absolutos. Consoante ensinamentos de Paulo Gustavo Gonet Branco: *"(...) os direitos fundamentais podem ser objeto de limitações, não sendo, pois, absolutos. (...) Até o elementar direito à vida tem limitação explícita no inciso XLVII, a, do art. 5º, em que se contempla a pena de morte em caso de guerra formalmente declarada"*[3].

18. Outrossim, *"É certo que a garantia constitucional da intimidade* ***não tem caráter absoluto****. Na realidade, como já decidiu esta Suprema Corte, "Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição" (MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Isso não significa, contudo, que o estatuto constitucional das liberdades públicas - nele compreendida a garantia fundamental da intimidade - possa ser arbitrariamente desrespeitado por qualquer órgão do Poder Público". (destacamos)*[STF, MS 23.669/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 12/04/2000, *DJU* de 17/04/2000] **Vide** Informativo 185 do STF.

19. Por fim, deve-se acrescentar a este debate a posição firmada pelo STF no julgamento da ADPF 129.

20. A arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF nº 129 foi proposta pelo Partido Popular Socialista - PPS, com pedido de medida liminar, objetivando que o STF reconhecesse que não foi recepcionado pela Constituição de 1988 o art. 86 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. No julgamento do mérito, em 5.11.2019, o STF julgou a ADPF procedente e não-reconheceu a recepção. Eis o conteúdo da ementa:

> Ementa: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito Constitucional. Art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais. não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente. 1. O Princípio de Publicidade dos Atos da Administração Pública caracteriza-se como preceito fundamental para fins de cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem. 3. Os tratados internacionais e a própria Constituição Federal convergem no sentido de se reconhecer não apenas a ampla liberdade de acesso às informações públicas, corolário, como visto, do direito à liberdade de expressão, mas também a possibilidade de restringir o acesso, desde de que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional. 4. O art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, embora veiculado em norma jurídica, não foi recepcionado pela Constituição da República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente.(ADPF 129, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 06-12-2019 PUBLIC 09-12-2019)

21. Em breves linhas, o acórdão se pautou nos seguintes argumentos: a) o direito à publicidade viabiliza o acesso à informação pública, direito que é corolário da liberdade de expressão; b) a publicidade é a regra, o sigilo, a excepcional exceção; c) os tratados internacionais e a Constituição Federal convergem ao reconhecer a ampla liberdade de acesso às informações públicas; d) o sigilo é possível desde que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional; e) o art. 86 do Decreto-Lei 200/67 é demasiadamente genéricos; f) há precedentes do STF neste sentido de conferir publicidade: (i) ADPF 33; ii) a SS 3.902; (iii) o MS 28.178.

22. Por fim, existe uma posição firmada nesta C G U , por meio do **PARECER n. 00370/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, aprovado pelo Consultor Jurídico, de que ela se pauta pelas balizas firmadas pelo STF na ADPF 129 (precedente vinculante), no sentido de que a restrição do acesso só será cabível desde que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional.

## 2.2 TRATAMENTO DE DADOS PELO PODER PÚBLICO

23. No art. 4º, inciso IV, da Lei nº 12.527, de 2011, consta a definição de informação pessoal como *"aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável "*. Percebe-se, então, que se trata de dados que identificam, ou são capazes de identificar, a pessoa natural. A Resolução STJ 07/2014, do Superior Tribunal de Justiça, em seu Art. 2º, IV, indica 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".* Assim, por serem informações identificáveis, com garantias constitucionais que preservam a intimidade, o art. 31 da LAI estabelece tratamento específico. Vejamos:

> **Lei n. 12.527, de 2011**
>
> **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.
>
> (destacamos)

24. Verifica-se, portanto, que os §§3º e 4º do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011, abordam hipóteses em que justificam a divulgação de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem. Contudo, o art. 32 da LAI estabelece responsabilidades do agente público acerca da divulgação ou da permissão de acesso indevido a tal espécie de informação.

25. Mais recentemente (18/09/2020), entrou em vigor a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 - **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**, que trouxe regras para disciplinar a forma como os dados pessoais dos indivíduos podem ser armazenados por empresas, pelo Poder Público ou mesmo por outras pessoas físicas. O objetivo da Lei é proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

26. Os serviços atualmente oferecidos, especialmente por meio de empresas que trabalham com novas tecnologias, têm como uma de suas características a constante coleta de dados pessoais do usuário. Tais dados são muito valiosos economicamente porque eles definem tendências de consumo, políticas, religiosas, comportamentais etc. podendo servir para que empresas e políticos direcionem suas estratégias de acordo com essas informações.

27. Ressalte-se que a proteção de dados pessoais é uma preocupação internacional, devendo-se destacar que, em 25/05/2018, entrou em vigor o "Regulamento Geral de Proteção de Dados", conhecido como GPDR, sua sigla em inglês. A GPDR é uma legislação editada pela União Europeia que estabelece regras sobre como as empresas e os órgãos públicos devem lidar com os dados pessoais. É nesse contexto que foi editada a Lei nº 13.709, de 2018.

28. Tratamento de dados pessoais é toda e qualquer "operação" realizada com dados pessoais. Isso inclui toda e qualquer conduta realizada com dados pessoais. Exs: coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, controle, modificação, comunicação, transferência, difusão e extração. Em suma, tratamento de dados pessoais significa praticar alguma atividade que envolva dados pessoais.

29. Além disso, o tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização (art. 7º, § 3º).

30. **O art. 7º, inciso III, da Lei nº 13.709, de 2018 (LGPD), por sua vez, estabelece que a administração pública poderá realizar o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, desde que observados os regramentos dispostos. Até mesmo quanto aos dados pessoais sensíveis, a LGPD autoriza o seu tratamento compartilhado pela Administração Pública, desde que necessários à execução de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos (art. 11, inciso II, "b")**

31. Vale reconhecer que o Estado no controle dos dados fomenta o exercício da democracia com o objetivo de desenvolver políticas públicas que garantam uma administração mais transparente, proba e republicana. Por iguais razões, Miriam Wimmer explicita em sua obra: *"o tratamento de dados pessoais pelo Estado é imprescindível para o desempenho do seu mandado constitucional"*[4].Ora, se for necessário exigir o consentimento de um suspeito ou apenado para tratamento dos seus dados pessoais pela administração pública, seria prontamente questionado o caráter absoluto da norma para flexibilização dos limites impostos pela legislação de dados pessoais. Desse modo, o mandado constitucional deve estar pautado em finalidades conexas à prestação de serviços público.

32. **Convém destacar que a LGPD não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizados exclusivamente para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação ou repressão de infrações penais.**

33. Pois bem. Segundo o Guia de Boas Práticas para Implementação da LGPD na Administração Pública Federal[5], sempre que a administração pública efetuar o tratamento de dados pessoais no

exercício de suas competências legais vinculadas a políticas públicas e entrega de serviços públicos, não precisará colher o consentimento do titular dos dados, mas, necessariamente, será obrigada a respeitar as regras previstas pelos artigos 23 a 30 da LGPD, cujas ações destacadas a seguir são de especial importância:

> • informar as hipóteses em que, no exercício de suas competências, o órgão respalda o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos (Art. 23, I);
> • indicar encarregado quando realizar operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 da LGPD (Art. 23, III);
> • observar as formas de publicidade das operações de tratamento que poderão ser estabelecidas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD, Art. 23, § 1º);
> • manter os dados em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral. (Art. 25); e
> • realizar o uso compartilhado de dados pessoais de acordo com as finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal do órgão ou entidade, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º da LGPD (Art. 26).

34. Sob esse prisma, a atuação do Estado deve dialogar com a finalidade para a qual os dados foram obtidos, observando o interesse público juntamente com a garantia da inviolabilidade da intimidade. Destaca-se, portanto, a decisão do Ministro Luís Roberto Barroso que analisa o princípio da finalidade: *"7. É certo que o art. 71, IV, da Constituição confiou ao TCU a competência para a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração. A atribuição dessa competência, por óbvio, supõe o reconhecimento dos meios necessários ao cumprimento desse encargo. Isso inclui a prerrogativa de requerer aos responsáveis pelos órgãos e entidades as informações necessárias à instrução de processos de auditoria e inspeção. No caso, no entanto, as informações que se quer acessar foram prestadas para uma finalidade declarada no ato da coleta dos dados e sob a garantia de sigilo do INEP quanto às informações pessoais. 8. Nesse aspecto, a transmissão a outro órgão do Estado dessas informações e para uma finalidade diversa daquela inicialmente declarada subverte a autorização daqueles que forneceram seus dados pessoais, em aparente violação do dever de sigilo e da garantia de inviolabilidade da intimidade. De igual modo, é plausível a alegação de que a franquia desses dados quebra a confiança no órgão responsável pela pesquisa por violação do sigilo estatístico. Há, pois, risco à própria continuidade das atividades desempenhadas pelo INEP, com efetivo prejuízo ao monitoramento das políticas públicas de educação".* [STF, MS 36.150 MC, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 10.12.2018, DJe 13.12.2018].

35. Há, portanto, que se avaliar a necessidade e a proporcionalidade na utilização dos dados pessoais. Assim, a finalidade deve ser minuciosamente descrita e as informações disponibilizadas terão alicerce no legítimo interesse da administração pública, objetivando, também, o equilíbrio entre interesse público e interesse dos indivíduos que a instituição mantém ligação.

### 2.3 COMPARTILHAMENTO DE DADOS PELO PODER PÚBLICO

36. **O compartilhamento dentro da administração pública no âmbito da execução de políticas públicas é previsto na lei e dispensa o consentimento específico. Contudo, o órgão que coleta deve informar claramente que o dado será compartilhado e com quem. Do outro lado, o órgão que solicita acesso a dado colhido por outro, isto é, solicita receber o compartilhamento, precisa justificar esse acesso com base na execução de uma política pública específica e claramente determinada, descrevendo o motivo da solicitação de acesso e o uso que será feito com os dados. Informações protegidas por sigilo seguem protegidas e sujeitas a normativos e regras específicas.**

37. Pela relevância do tema, convém trazer à baila as razões de veto a alguns dispositivos da LGPD, constantes na Mensagem nº 451, de 14 de agosto de 2018 [6].

38. O inciso II do artigo 23 cuja redação original era: "sejam protegidos e preservados dados pessoais de requerentes de acesso à informação, nos termos da lei 12.527, de de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), vedado seu compartilhamento no âmbito do Poder Público e com pessoas jurídicas de direito privado" foi vetado sob a seguinte justificativa:

> "O dispositivo veda o compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Poder Público e com pessoas jurídicas de direito privado. Ocorre que o compartilhamento de informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável é medida recorrente e essencial para o regular exercício de diversas atividades e políticas públicas. É o caso, por exemplo, do banco de dados da Previdência Social e do Cadastro Nacional de Informações Sociais, cujas informações são utilizadas para o reconhecimento do direito de seus beneficiários e alimentados a partir do compartilhamento de diversas bases de dados administrados por outros órgãos públicos. Ademais, algumas atividades afetas ao poder de polícia administrativa poderiam ser inviabilizadas, a exemplo de investigações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, dentre outras."

39. Também foi vetado o inciso II do §1º do artigo 26 que trazia a possibilidade de transferir os dados pessoais "quando houver previsão legal e a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres" sob os argumentos de que:

> "A redação do dispositivo exige que haja, cumulativamente, previsão legal e respaldo em contratos, convênios ou instrumentos congêneres para o compartilhamento de dados pessoais entre o Poder Público e entidades privadas. A cumulatividade da exigência estabelecida no dispositivo inviabiliza o funcionamento da Administração Pública, já que diversos procedimentos relativos à transferência de dados pessoais encontram-se detalhados em atos normativos infralegais, a exemplo do processamento da folha de pagamento dos servidores públicos em instituições financeiras privadas, a arrecadação de taxas e tributos e o pagamento de benefícios previdenciários e sociais, dentre outros."

40. Outro veto atingiu o artigo 28 cuja redação original era: "a comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais entre órgãos e entidades de direito público será objeto de publicidade, nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei." Neste caso, a fundamentação foi de que:

> "A publicidade irrestrita da comunicação ou do uso compartilhado de dados pessoais entre órgãos e entidades de direito público, imposta pelo dispositivo, pode tornar inviável o exercício regular de algumas ações públicas como as de fiscalização, controle e polícia administrativa."

41. Tais vetos reforçam a autorização do uso compartilhado de dados pessoais pela administração pública para o atendimento de sua finalidade pública.

42. Ademais, ciente da importância do uso compartilhado de dados pela Administração Pública federal, o Chefe do Poder Executivo editou o Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que estabelece as normas e as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União.

43. O decreto reforça o papel constitucional exercido pela Advocacia-Geral da União (AGU), dispondo que a **AGU poderá assessorar os órgãos e entidades da Administração Pública federal e fixar-lhes, por meio de parecer jurídico, a interpretação a ser seguida, na hipótese de controvérsia a respeito da abrangência, do enquadramento ou do instituto jurídico aplicável a temas inerentes à** governança e **ao compartilhamento de dados**, inclusive sobre os níveis de compartilhamento, quando aplicáveis limitações em razão de sigilo legal (art. 27).

44. O compartilhamento de dados, nos termos do art. 1º do Decreto nº 10.046, de 2019, tem a finalidade de: (i) simplificar a oferta de serviços públicos; **(ii) orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas;** (iii) possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais; (iv) promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e **(v) aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal.**

45. Em seu art. 3º, o Decreto nº 10.046, de 2019, estabelece algumas diretrizes, quanto ao compartilhamento de dados, a serem seguidas pelos órgãos da administração pública. Vejamos:

> Art. 3º O compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º observará as seguintes diretrizes:
>
> **I - a informação do Estado será compartilhada da forma mais ampla possível, observadas as restrições legais, os requisitos de segurança da informação e comunicações e o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;**
>
> **II - o compartilhamento de dados sujeitos a sigilo implica a assunção, pelo recebedor de dados, dos deveres de sigilo e auditabilidade impostos ao custodiante dos dados;**
>
> III - os mecanismos de compartilhamento, interoperabilidade e auditabilidade devem ser desenvolvidos de forma a atender às necessidades de negócio dos órgãos e entidades de que trata o art. 1º, para facilitar a execução de políticas públicas orientadas por dados;
>
> IV - os órgãos e entidades de que trata o art. 1º colaborarão para a redução dos custos de acesso a dados no âmbito da administração pública, inclusive, mediante o reaproveitamento de recursos de infraestrutura por múltiplos órgãos e entidades;
>
> **V - nas hipóteses em que se configure tratamento de dados pessoais, serão observados o direito à preservação da intimidade e da privacidade da pessoa natural, a proteção dos dados e as normas e os procedimentos previstos na legislação; e**
>
> VI - a coleta, o tratamento e o compartilhamento de dados por cada órgão serão realizados nos termos do disposto no art. 23 da Lei nº 13.709, de 2018.
>
> (destacamos)

46. Nesse contexto, verifica-se que o decreto apresenta dispositivos que ratificam a ampla disponibilização de dados para aprimorar a prestação de serviços públicos, desde que sejam assegurados o direito à preservação da intimidade e da privacidade da pessoa natural, a proteção dos dados, bem como a garantia de que o sigilo seja imposto ao custodiante dos dados como também seja imposto ao seu recebedor.

47. **Apesar do referido decreto em questão tratar somente do compartilhamento de dados entre os órgãos da União, à luz da LGPD, legislação de âmbito nacional, é sim possível o uso compartilhado de dados com outros órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional dos demais Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal, desde que respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º da LGPD.**

48. **Recomenda-se ao órgão consulente, nas hipóteses de compartilhamento de dados com outros órgãos alheios a esfera federal, observar as regras constantes no Capítulo III (Das Regras Gerais de Compartilhamento de Dados) do Decreto n. 10.046, de 2019, naquilo em que for compatível.**

49. No que concerne ao dever de sigilo, é oportuno destacar o seguinte entendimento do STF: *"transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada"* [STF, ADI 2859/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2016, *DJe* de 21/10/2016]. Não se pode olvidar do contido no Tema 990, firmado em sede de repercussão geral do STF, para firmar posição no sentido de que: *"Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário".*

## 2.4 DA DIVULGAÇÃO DE DADOS CADASTRAIS

50. A LGPD manteve o conceito de dado pessoal trazido pela Lei 12.527, de 2011, e evoluiu sobre o conceito de informação sensível: "dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural" (Art. 5º, II).

51. Com a edição do Decreto nº 10.046, de 2019, buscou-se agrupar essas categorias em uma

matriz que torna mais racional a gestão de informações pelos órgãos e entidades públicas. Desta forma, à taxonomia de dados pessoais já existente, soma-se ao que se denomina (i) atributos biográficos; (ii) atributos biométricos; (iii) atributos genéricos; e (iv) dados cadastrais, assim definidos:

> (i) atributos biográficos - dados de pessoa natural relativos aos fatos da sua vida, tais como nome civil ou social, data de nascimento, filiação, naturalidade, nacionalidade, sexo, estado civil, grupo familiar, endereço e vínculos empregatícios;
>
> (ii) atributos biométricos - características biológicas e comportamentais mensuráveis da pessoa natural que podem ser coletadas para reconhecimento automatizado, conforme Art. 2º, inciso II do Decreto 10.046/2019;
>
> (iii) atributos genéticos - características hereditárias da pessoa natural, obtidas pela análise de ácidos nucleicos ou por outras análises científicas; e
>
> (iv) dados cadastrais - informações identificadoras perante os cadastros de órgãos públicos.

52. **Atributos biográficos, em conjunto com dados como números de cadastro tais como CPF, CNPJ, NIS, PIS, PASEP e Título de Eleitor são o que se denomina de dados cadastrais.** Por sua vez, a depender do seu conteúdo, atributos biográficos poderão ou não ser considerados sensíveis. Nos termos da Lei, serão considerados sensíveis aqueles atributos biográficos que digam respeito à convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político.

53. **Assim, via de regra, o tratamento de atributos biométricos e genéticos se dará com base no regime de tratamento de dados pessoais sensíveis; já o tratamento de atributos biográficos será feito de acordo com o seu conteúdo, o qual definirá a tipologia do dado à luz da LGPD.**

54. Posto isso, questiona-se acerca da possibilidade de divulgação do nome ou razão social conjuntamente com o número integral de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF ou número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ das pessoas físicas e jurídicas, respectivamente, apenadas e incluídas nos cadastros de sanções instituídos e, ou mantidos pela Controladoria-Geral da União.

55. A Corregedoria-Geral da União manifestou pela impossibilidade de divulgação de forma descaracterizada do número do CPF. Vejamos:

> NOTA TÉCNICA Nº 739/2019/CGUNE/CRG (1084362)
>
> (...)
>
> 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 precendentes 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%20a
> 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.
>
> (...)
>
> 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.

56. Analisando o tema da divulgação da remuneração de servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal abordou posicionou-se pela transparência dos dados, fazendo ressalva, somente quantos ao endereço residencial, o número do CPF e número da carteira de identidade dos agentes públicos. Vejamos:

> "*Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo "nessa qualidade" (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.*[STF, SS 3902 AgR-segundo/SP, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 09/06/2011, *DJe* de 03/10/2011] **Vide** Informativo 630 do STF.

57. Se observa que, segundo o STF, mesmo para aqueles que possuem um vínculo jurídico com o Estado (agentes públicos), a publicidade não é totalmente ampla e irrestrita, não sendo possível a divulgação de dados como o endereço residencial, o número do CPF e o número da carteira de identidade. Com mais razão, é que entende-se não ser possível revelar tais dados de particulares em banco de dados públicos, como os cadastros de sanções mantidos pela Controladoria-Geral da União - CGU. **A divulgação do número de CPF, nesses casos, deve ocorrer de forma descaracterizada. Com razão à Corregedoria-Geral da União.**

58. À título de exemplo, a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências, repetindo a orientação dada pelas anteriores LDO`s, determina, por ocasião da divulgação dos instrumentos de contratação de serviços de terceiros, que o número do CPF dos empregados das empresas devem ser publicizados de forma descaracterizada, ocultando os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores. Vejamos:

> Art. 129. Os instrumentos de contratação de serviços de terceiros deverão prever o fornecimento pela empresa contratada de informações contendo nome completo, CPF, cargo ou atividade exercida, lotação e local de exercício dos empregados na contratante, para fins de divulgação em sítio eletrônico.
>
> § 1º Os órgãos e as entidades federais deverão divulgar e atualizar quadrimestralmente as informações previstas no **caput**.
>
> § 2º A divulgação prevista no **caput** deverá ocultar os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores do CPF.

59. **Quanto ao número do CNPJ, não vemos óbice algum à sua divulgação.** É sabido que a pessoa jurídica – apesar de não possuir honra subjetiva, caracterizada pela dignidade, pelo decoro e pela autoestima – é titular de honra objetiva e, de acordo com a Súmula 227 do STJ, pode sofrer dano moral; entretanto, é necessário que a empresa comprove efetiva lesão a seu nome, reputação, credibilidade ou imagem, a ponto de prejudicar sua atividade comercial.

60. **Com efeito, a LGPD outorgou proteção aos dados pessoais relacionados somente à pessoal natural identificada ou identificável, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade de seu titular (art. 1º).**

61. Por fim, a Consulta ao número do CNPJ já é amplamente divulgada e incentivada, inclusive por meio da REDESIM[7] do Governo Federal, http://www.redesim.gov.br/, onde se é possível consultar os dados de qualquer empresa do brasil, inclusive o número do CNPJ, pelo nome empresarial ou nome fantasia.

## 3. CONCLUSÃO

62. Por todo o exposto, em resposta à consulta formulada pela Corregedoria-Geral da União deste Ministério, apresentada na Nota de Instrução 67 (SEI 1613423), conclui-se que:

1. Os arts. 1º, *caput*, e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º, da Constituição só admitem o sigilo de maneira excepcional. Neste sentido, o amadurecimento da democracia no país está pautado na concepção de que a publicidade deve ser apontada como preceito geral e o sigilo como exceção;
2. Há posição firmada nesta CGU, pautada nas balizas firmadas pelo STF na ADPF 129, no sentido de que a restrição do acesso só será cabível desde que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional;
3. Segundo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, o Poder Público poderá realizar o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, prescindindo-se, inclusive, do consentimento do titular dos dados, desde que, necessariamente, respeite as regras previstas pelos artigos 23 a 30;
4. O compartilhamento de dados, nos termos do art. 1º do Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, tem a finalidade de: (i) simplificar a oferta de serviços públicos; (ii) orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas; (iii) possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais; (iv) promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e (v) aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal;
5. Apesar do Decreto nº 10.046, de 2019, tratar somente do compartilhamento de dados entre os órgãos da União, à luz da LGPD, legislação de âmbito nacional, é possível o uso compartilhado de dados com outros órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional dos demais Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal, desde que respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º da LGPD;
6. Segundo o STF, mesmo para aqueles que possuem um vínculo jurídico com o Estado

(agentes públicos), a publicidade não é totalmente ampla e irrestrita, não sendo possível a divulgação de dados como o endereço residencial, o número do CPF e o número da carteira de identidade. Com mais razão, é que entende-se não ser possível revelar tais dados de particulares em banco de dados públicos, como os cadastros de sanções mantidos pela Controladoria-Geral da União - CGU. A divulgação do número de CPF, nesses casos, deve ocorrer de forma descaracterizada;

7. Quanto ao número do CNPJ, não vemos óbice algum à sua divulgação. A LGPD outorgou proteção aos dados pessoais relacionados somente à pessoal natural identificada ou identificável, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade de seu titular (art. 1º). Ademais, a Consulta ao número do CNPJ já é amplamente divulgada e incentivada, inclusive por meio de órgãos oficiais do Governo Federal, onde se é possível consultar os dados de qualquer empresa do brasil, somente pelo nome empresarial ou nome fantasia.

63. **Recomenda-se ao órgão consulente, nas hipóteses de compartilhamento de dados com outros órgãos alheios a esfera federal, observar as regras constantes no Capítulo III (Das Regras Gerais de Compartilhamento de Dados) do Decreto n. 10.046, de 2019, naquilo em que for compatível.**

64. Destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. Ademais, presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 10 de outubro de 2020.

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE
Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104546201886 e da chave de acesso d757b7dc

Notas

1. *Cf., art. 1º: "Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".*
2. *MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São. Paulo: Saraiva, 2014, p. 850.*
3. *BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, et al. Curso de Direito Constitucional, pp. 230 e 231. São Paulo; Saraiva, 2007.*
4. *WIMMER, Miriam. Regime Jurídico do Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público. In: DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; MENDES, Laura Schertel; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luis.. (Org.). Tratado da Proteção de Dados no Brasil, no Direito Estrangeiro e Internacional (Título provisório, NO PRELO).*
5. *https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guia-de-boas-praticas-lei-geral-de-protecao-de-dados-lgpd*
6. *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm*
7. *A Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, REDESIM, criada pelo Governo Federal através da Lei Nº 11.598 de 3 de dezembro de 2007, tem por premissa básica abreviar e simplificar os procedimentos e diminuir o tempo e o custo para o registro e a legalização de pessoas jurídicas, reduzindo a burocracia ao mínimo necessário.*

---

Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 513578713 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE. Data e Hora: 13-10-2020 07:03. Número de Série: 401431926519670204530977472 74. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

**DESPACHO n. 00819/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104546/2018-86**
**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**
**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Trata-se de consulta jurídica encaminhada pela Corregedoria-Geral da União solicitando manifestação desta Consultoria Jurídica quanto à possibilidade de divulgação, e de compartilhamento com outros órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do nome ou razão social conjuntamente com o número integral de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF ou número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ das pessoas físicas e jurídicas, respectivamente, apenadas e incluídas nos cadastros de sanções instituídos e, ou mantidos pela Controladoria-Geral da União.

2. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00295/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, de autoria do Advogado da União JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE , que conclui pela possibilidade jurídica do uso compartilhado de dados como o CPF com outros órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional dos demais Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal, desde que respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º da LGPD.

3. Reconheceu, ainda, o número de CPF , por ser dado sensível, não deve ser revelado em banco de dados públicos, como os cadastros de sanções mantidos pela Controladoria-Geral da União - CGU. Explicou que a divulgação do número de CPF, nesses casos, deve ocorrer de forma descaracterizada, conforme precedentes do STF e da OGU, além da regulamentação da LDO. Quanto ao número do CNPJ, não vislumbrou óbice à sua divulgação.

4. Acrescento apenas que, de fato, um dos principais desafios da Administração Pública *"é tentar atender às regras de transparência e publicidade exigidas pela chamada Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011) e, ao mesmo tempo, respeitar as necessárias restrições quanto à confidencialidade da informação no caso de grandes bases de dados que apresentam informações sensíveis "*[1]. Os desafios, em questão, tornaram-se ainda maiores no contexto de pandemia[2].

5. Ocorre que, frente aos desafios da regra de transparência e da ampliação do uso de dados de maneira remota, a LGPD trouxe novos contornos ao ordenamento jurídico brasileiro, tanto quanto às bases públicas como quanto às bases privadas.

6. Os desafios de bases públicas, com a gestão dos dados sensíveis, não se restringe às bases da CGU. No ministério da Saúde, por exemplo, em 2017, ocorreu um vazamento dos dados do Cartão Nacional de Saúde do SUS, com a divulgação na rede mundial de computadores de nome e endereço completo, do número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e do nome dos genitores de milhares de usuários[3]. Tais falhas, contudo, não podem afastar a conclusão de que os dados pessoais na saúde cumprem, sem dúvida, outra função que vai além da proteção da privacidade. Isso porque existe um interesse coletivo que *"determina os valores e parâmetros que devem orientar o uso e a disponibilização das informações enquanto bem jurídico tutelado, de forma a garantir, preponderantemente, a satisfação de necessidades grupais. Essa dinâmica de ressignificação do direito à privacidade e à informação na saúde requer uma regulamentação e governança que articule virtuosamente proteção da privacidade e promoção do acesso à informação em compasso com as necessidades comuns e as possibilidades tecnológicas disponíveis"*.[4] Em outras palavras, o compartilhamento de dados sensíveis deve ser garantido para a implementação das políticas públicas, sem que isso afaste a garantia dos direitos fundamentais.

7. Sobre o tema, parece necessário mencionar, que o plenário do Supremo Tribunal Federal, em reconhecimento ao direito fundamental à proteção de dados, suspendeu a eficácia da MP nº 954/2020, que previa o compartilhamento de dados de usuários de operadoras de telefonia com o IBGE para a produção de estatística oficial durante a pandemia da Covid-19. Naquela oportunidade, o STF não vedou o compartilhamento de dados sensíveis, mas limitou a sua cessão à finalidade da política pública. No liminar, concedida pela Ministra Roda Weber, nas 5 Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB (ADI 6387), pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (ADI 6388), pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB (ADI 6389), pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL (ADI 6390) e pelo Partido Comunista do Brasil (ADI 6393), restou decidido

que a suspensão da MP ocorria por ela nao prever *"qualquer exigência de mecanismos e de procedimentos para assegurar o sigilo, a higidez e o anonimato dos dados compartilhados, o que não atende às exigências estabelecidas na Constituição para a efetiva proteção de direitos fundamentais dos brasileiros"*[5]. Na mesma oportunidade, a ministra defendeu que não havia *"interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia e que a norma não oferece condições para avaliação da sua adequação e da sua necessidade, pois não define a forma e o objetivo da utilização dos dados coletados, em aparente violação à garantia do devido processo legal"*[5]. A solução, portanto adotada pelo parecerista aqui, ao trazer o Decreto nº 10.046, de 2019, busca exatamente resguardar esse valores.

8. Há que se citar, ainda, a decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF), em 13.08.2020, que deferiu parcialmente medida cautelar na *"Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6529 para estabelecer que os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) somente podem fornecer dados e conhecimentos específicos à Agência Brasileira de Inteligência (Abin) quando for comprovado o interesse público da medida, afastando qualquer possibilidade desses dados atenderem a interesses pessoais ou privados"*[6]. Mais um precedente do STF que endossa a posição firmada aqui.

9. Por fim, há de se indicar que o PARECER n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU da AGU, ao tratar do tema acordo de cooperação técnica, expressamente admite o compartilhamento de informações sensíveis, visto que inclui entre as cláusulas da minuta padrão: *"manter sigilo das informações sensíveis (conforme classificação da Lei nº12.527/2011- Lei de Acesso à Informação - LAI) obtidas em razão da execução do acordo, somente divulgando-as se houver expressa autorização dos partícipes;"*

10. Com tais acréscimos, à consideração superior.

Brasília, 13 de outubro de 2020.

*(Documento assinado eletronicamente)*
MARIANA BARBOSA CIRNE
Coordenadora-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104546201886 e da chave de acesso d757b7dc

Notas

1. ^ *GONCALVES, Tânia Carolina Nunes Machado; VARELLA, Marcelo D.. Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis. **Rev. direito GV**, São Paulo , v. 14, n. 2, p. 513-536, Aug. 2018 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322018000200513&lng=en&nrm=iso>. access on 14 Oct. 2020. https://doi.org/10.1590/2317-6172201821.*
2. ^ *MEDEIROS, Breno Pauli et al . O uso do ciberespaço pela administração pública na pandemia da COVID-19: diagnósticos e vulnerabilidades. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 54, n. 4, p. 650-662, Aug. 2020 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400650&lng=en&nrm=iso>. access on 14 Oct. 2020. Epub Aug 28, 2020. https://doi.org/10.1590/0034-761220200207.*
3. ^ *ARAGÃO, Suéllyn, SCHIOCCHET, Taysa. Lei Geral de Proteção de Dados: desafio do Sistema Único de Saúde. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde [Online], vol.14, n. 3, 29 Set. 2020,*
4. ^ *ARAGÃO, Suéllyn, SCHIOCCHET, Taysa. Lei Geral de Proteção de Dados: desafio do Sistema Único de Saúde. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde [Online], vol.14, n. 3, jul.- Set. 2020, p. 792-708, p. 699.*
5. a, b *BRASIL. Ministra suspende MP que prevê compartilhamento de dados com o IBGE por empresas de telecomunicações durante pandemia. Notícias do STF. Brasil, 2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442090&ori=1. Acesso em: 14 out. 2020.*
6. ^ *Brasil. STF impõe limites ao compartilhamento de dados do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Notícias do STF. Brasil, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449549&ori=1. Acesso em: 14 out. 2020.*

Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARBOSA CIRNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 514670568 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA BARBOSA CIRNE. Data e Hora: 14-10-2020 12:23. Número de Série: 13191810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

**DESPACHO n. 00828/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104546/2018-86**
**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**
**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do DESPACHO n. 819/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o PARECER n. 295/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. COMPLEMENTO, entretanto, com uma ressalva quanto ao critério de distinção utilizado entre qual tipo de dado/informação é ou não protegido como pessoal sensível para fins de LAI/LGPD. O Parecer aprovado fixou-se no binômio CPF/CNPJ como clave distintiva para a proteção. Este critério deve ser refinado ou expandido, todavia, no caso de certas categorias jurídicas empresárias recentemente criadas em nosso ordenamento jurídico, que tem como característica a individualidade de sua composição.

3. Segundo a LGPD considera-se dado pessoal a "informação relacionada a **pessoa natural** identificada ou identificável"(art. 5º, I). Parece-nos fugir, portanto, do âmbito de proteção da LGPD as figuras da EIRELI (Empresa Individual de Responsabilidade Limitada) e da Sociedade Limitada Unipessoal, ambas expressamente classificadas na lei como pessoas jurídicas para todos os fins do direito civil (art. 44, VI do Código Civil).

4. Vamos ainda um pouco além. A definição tradicional de pessoa jurídica trata de uma entidade que se forma quando uma pluralidade de pessoas se reúnem para realizar um fim comum. Tem se observado, entretanto, uma evolução conceitual da pessoa jurídica, a qual passa a abranger também a unidade do empresário, que de alguma forma se destaca de sua pessoa natural/física, para se tornar um outro ente abstrato, não coletivo, mas em tudo o mais semelhante ao da pessoa juridicamente formada por um grupo. Por essas definições o direito dá personalidade e capacidade jurídica a determinada instituição ou entidade que passa a ser sujeito de direitos e obrigações, em uma dimensão distinta da pessoa física.

5. Referimo-nos especificamente às figuras do MEI (Microempreendedor individual) e do EI (Empresário Individual). O patrimônio destas figuras empresárias não é destacado do da pessoa física subjacente (como o da sociedade simples também não o é integralmente), mas, em todo o mais, atuam de formas equiparadas a pessoas jurídicas. Assim, o indivíduo empresário leva uma "vida dupla": para fins tributários tem seu CPF, mas pode ter também um CNPJ. Como empresário apresenta Declaração Anual do Simples Nacional (DASN-SIMEI), e como cidadão, dependendo dos rendimentos e patrimônio, deve apresentar a Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF). Na dimensão natural é consumidor, na empresária emite nota fiscal. Além de o MEI poder ter um nome fantasia no exercício de sua atividade profissional, a razão social para o MEI, conhecida também por nome empresarial, é obrigatoriamente constituída pelo nome da pessoa física acompanhado de seu número de CPF, como por exemplo, “Fulano de Tal 123.456.789-00". Não se pode, assim, conferir restrição a uma parte do nome, que é o designativo individual com o qual um sujeito de direitos se apresenta à sociedade.

6. Assim, independentemente do enquadramento legal expresso, em tudo que é próprio da sua atividade empresária, o MEI (Microempreendedor individual) e o EI (Empresário Individual) efetivamente "soam" e se apresentam em certas relações jurídicas como uma pessoa, um personagem, distinto do da pessoa natural. É inevitável a evocação etimológica da palavra *persona*, *per + sonare*, as máscaras teatrais que os atores da antiguidade clássica usavam mudar as próprias vozes, "para soarem" como os personagens que interpretavam. Adicionalmente, com o propósito histórico de fortalecer as relações de confiança e crédito, valores sem os quais não existe comércio sustentável, os empresários sempre foram submetidos a regras tais como a de registros de informações e de certos atos seus em registros públicos (tais como os das juntas comerciais), para conhecimento não só das autoridades, mas principalmente para publicidade perante a comunidade de fornecedores, credores e investidores.

7. É necessário também distinguir o tipo de relação jurídica entre o particular e a Administração que dá suporte ao tratamento dos dados daquele por esta. Por uma questão de proporcionalidade, de maior responsabilidade, e de garantias de limitação de poderes, parece-nos que o particular é digno de mais proteção nas relações em que figure sob o poder de império do Estado, como um usuário de um serviço público, ou alvo do poder de polícia. O agente público, de certa forma, se enquadra nesse cenário, vez que sujeito, ainda que voluntariamente, a um regime jurídico de direito público, distinto do particular. Diferente é a situação dos candidatos a cargos eletivos, na qual o óbvio interesse do público ampara a legislação e regras eleitorais que dão publicidade ao patrimônio, e também ao CPF dos candidatos (http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/)

8. Assim, podemos concluir que a privacidade de quem contrata com o Estado está em um patamar mais flexível de proteção, tais como estas figuras empresárias individuais de que tratamos neste despacho. Para estes casos vigora, assim, como dispositivo especial, a obrigação de transparência ativa das obrigações licitatórias e contratuais da Administração prevista na LAI:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
>
> IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

9. Ora, aqui se aplica o princípio de que o acessório segue o principal. Se há uma obrigação de transparência ativa da informações das empresas que licitam e contratam com a Administração, não faz sentido que estas informações sejam de qualquer maneira restringidas caso eventualmente estas pessoas sejam sancionadas justamente por infração às normas licitatórias.

10. Dessa forma, a conclusão do PARECER n. 295/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU de que "a divulgação do número de CPF, nesses casos, deve ocorrer de forma descaracterizada" deve ser acrescida da ressalva: **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.**

11. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à CRG e inclusão deste conjunto de manifestações na base de conhecimento deste ministério.

Brasília, 16 de outubro de 2020.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104546201886 e da chave de acesso d757b7dc

---

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 516700319 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 20-10-2020 19:29. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---