



AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Coordenação-Geral de Normatização

Nota Técnica nº 85/2023/CGN/ANPD

Assunto: **Despacho nº 00097/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU**

Referência: Nota nº 00009/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de manifestação técnica em resposta à solicitação da Procuradoria Federal Especializada junto à ANPD (PFE/ANPD) que, considerando o Despacho nº 00335/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU, encaminhou em 5 de setembro de 2023 expediente a esta Coordenação-Geral de Normatização (SEI nº 4549711) a respeito de “conflito de entendimentos acerca do tratamento a ser conferido aos dados dos servidores públicos federais quanto à substituição do CPF dos servidores em contratos administrativos e outros documentos organizacionais pelo Siape e, em caso positivo, se deveria ser o Siape ocultado parcialmente para a publicação de tais atos ou contratos”, haja vista posicionamentos não uniformes exarados por órgãos da AGU a respeito, conforme colacionado na Nota nº 00009/2023 GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (SEI nº 4549711).

1.2. Em 2 de outubro o Ofício nº 00070/2023/APOIO/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 4616927), emitido pela Direção do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (Decor), solicitou que houvesse o encaminhamento de subsídios até 30 de outubro de 2023 a fim de garantir que eventual manifestação de mérito do Decor a respeito da matéria considere o posicionamento jurídico da PFE/ANPD, e para evitar restituição de trâmite ao órgão de origem sem análise daquele Departamento, seja em razão da imprescindibilidade dos subsídios ora solicitados, seja em razão da não fixação de competência do Decor/CGU para exame do tema.

1.3. Em 30 de outubro, por meio do Despacho (SEI nº 4690642), a Coordenação-Geral de Normatização, considerando a complexidade do tema e das controvérsias apresentadas para a manifestação técnica, bem como a necessidade de posterior submissão de eventuais interpretações sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais ao Conselho Diretor desta Autoridade, solicitou o prazo adicional de 15 dias para conclusão da análise.

1.4. É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. Da competência

2.1.1. O art. 55-J, em seu inciso XX, conferiu competência para esta Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) deliberar – na esfera administrativa e em caráter terminativo – sobre a interpretação dos dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Ainda que caiba à unidade especializada da Advocacia-Geral da União prestar assessoramento jurídico à ANPD, “tal peculiaridade não lhe exonera de encaminhar à autoridade assessorada eventuais demandas de interpretação fundadas naquela lei”, tal como afirmado no Parecer nº 050/2022/DECOR/CGU/AGU.

2.1.2. Portanto, em consonância com as atribuições conferidas pela legislação, é imperioso dirimir

qualquer ambiguidade ou divergência interpretativa que possa surgir no âmbito da aplicação da LGPD.

2.1.3. Assim, no exercício da competência positivada pelo art. 16, inciso III, do Regimento Interno desta Autarquia de natureza especial – propor ao Conselho Diretor a fixação de interpretação sobre a legislação de proteção de dados pessoais – cumpre a esta Coordenação-Geral de Normatização (CGN) analisar o objeto da solicitação da PFE/ANPD.

2.2. Da Contextualização

2.2.1. A Nota nº 00009/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (SEI nº 4549711), da Procuradoria Federal Especializada junto à Autoridade Nacional de Proteção de Dados, encaminhou solicitação à CGN visando a sanar “conflito de entendimentos acerca do tratamento a ser conferido aos dados dos servidores públicos federais quanto à substituição do CPF dos servidores em contratos administrativos e outros documentos organizacionais”.

2.2.2. Em síntese, a dúvida recai sobre a possibilidade de substituição do número do CPF do servidor – no âmbito do Poder Executivo federal – por sua matrícula no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), bem como sobre a natureza destes dados e a necessidade de sua proteção em contratos administrativos.

2.2.3. A existência de “posicionamentos não uniformes exarados por órgãos da AGU” motivou a consulta, conforme exemplificado na mencionada Nota da PFE/ANPD:

a. Despacho nº 00093/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP 00190103008/2020-99) - de março de 2022 [...] “entendemos que a divulgação somente do número Siape do representante legal do Poder Público é suficiente para conseguir identificar o servidor responsável pelo ato (afastando-se os homônimos) e evitar o uso indevido do número de CPF por terceiros”;

b. Parecer n. 0001/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 19839.101177/2021-31 – SEQ. 19) - de março de 2022 “É possível a utilização do número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou da matrícula no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) na portaria de designação de fiscais de contratos administrativos, desde que anonimizados os correspondentes números, observado o disposto na Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD)”;

c. Parecer n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43 – seq. 618 e ss.) - de maio de 2022 [...] “propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional, que já é suficiente para a finalidade a que se destina e evita a necessidade de tratamento adicional e principalmente dos cuidados exigidos para evitar que números de documentos pessoais sejam eventualmente acessados indevidamente”.

d. Parecer n. 00022/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU [...] “se manifesta pela possibilidade de substituição do CPF descaracterizado pelo número da matrícula Siape, publicada na íntegra, no âmbito dos atos, contratos administrativos e demais documentos organizacionais, sem necessidade de qualquer tipo de descaracterização ou anonimização, uma vez que o número Siape diz respeito à matrícula que identifica o servidor público no órgão em que desempenha suas atividades, e, embora se enquadre na definição de dado pessoal, à luz da LGPD, não possui repercussões para além da vida pública do servidor, não havendo razões para que esse dado tenha restrição de acesso”.

e. Parecer n. 00002/2023/CNMLC/CGU/AGU “entende-se que a divulgação da matrícula pertinente ao sistema Siape junto ao nome de cada um dos servidores designados a atuar nas contratações públicas encerra o mínimo, em termos de dados pessoais, a ser disponibilizado para que a população tenha condições de exercer o controle social instituído pelo §2º do art. 74 da Constituição Federal. À medida que divulgada a matrícula Siape, entende-se desnecessária a divulgação de qualquer outro documento.”

2.2.4. Os posicionamentos das diversas unidades jurídicas foram juntados ao processo e foi possível avaliar a integralidade dos relevantes argumentos.

2.2.5. Inicialmente, a Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas (IF Sudeste MG), na Nota nº 00112/2021/GAB/PF IF SUDESTE DE MINAS/PGF/AGU (4548931), procurou esclarecer dúvidas apresentadas no âmbito daquela instituição de ensino sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da LGPD.

2.2.6. Como destacado no documento daquela unidade jurídica, a Autoridade de Monitoramento da LAI junto ao IF Sudeste MG e a Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais compartilhavam as mesmas incertezas.

2.2.7. Em sua resposta à Procuradoria Federal do Instituto, foi trazido à baila o Parecer nº 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU^[1], no qual foi consignado “que somente devem ser divulgados os dados pessoais que sejam imprescindíveis ao interesse público”: “aquele que atende ao direito fundamental consagrado no inciso XXXIII do artigo 5º, conjugado com o artigo 37 da Constituição, ou seja, aquilo que é necessário e indispensável para o controle social da transparência pública.”

2.2.8. Tal parecer da Consultoria Jurídica da Controladoria-Geral da União, segundo transcrito, foi aprovado pelo Despacho nº 00136/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU com a ressalva de que a publicidade do CPF nos contratos, de forma integral, parece ser a interpretação que melhor materializa o interesse público envolvido na consulta, assim como:

- a. a direito de acesso à informação (inciso XXXIII do art. 5º) está no mesmo patamar do direito à proteção dos dados pessoais (art. 5º, X);
- b. o sigilo é a exceção e a publicidade a regra; e
- c. é possível o tratamento de dados pessoais quando necessário à execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, sendo o consentimento específico do titular tácito (art. 7º, inciso V, da LGPD).

2.2.9. Naquele despacho de aprovação foram elencadas vinte razões para a ressalva, defendendo o acesso irrestrito à manutenção do número do CPF – sem qualquer pseudonimização – nos contratos da Administração Pública. Vale destacar alguns dos fundamentos legais:

- a. arts. 127, II, e 128 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020);
- b. art. 17 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Dispõe sobre os registros públicos);
- c. art. 6º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico); e
- d. art. 1º, § 4º, da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Regula a ação popular).

2.2.10. O despacho indicado, além de outras razões de mérito para sustentar o acesso irrestrito ao CPF, também ressaltou a inviabilidade de adoção de julgados do STF como precedentes legitimadores da ocultação do CPF em contratos administrativos, ainda que parcial, pois o regime de contratação pública exige um elevado grau de transparência para garantia do controle social que não foi tratado por aquela Corte.

2.2.11. Em ato contínuo, a Nota nº 00112/2021/GAB/PF IF SUDESTE DE MINAS/PGF/AGU (SEI nº 4548931) formalizou o seguinte entendimento: “Diante das vinte razões lançadas neste despacho, concluímos pela juridicidade da manutenção da publicação do CPF do representante da Administração pública federal e do representante do contratado, em sua integralidade.”

2.2.12. Não obstante, houve a manutenção da conduta até então adotada pela instituição de ensino – ocultação parcial do CPF – especialmente em relação ao tratamento de dados pessoais de estudantes beneficiários de bolsas ou selecionados nos limites das cotas legalmente estabelecidas, cuja publicidade poderia acarretar discriminação ilegal.

2.2.13. Todavia, a problemática foi agravada com a publicação do Acórdão TCU/Plenário nº 484/2021, que determinou às instituições federais de ensino que permitissem a consulta pública do inteiro teor dos documentos e processos eletrônicos administrativos. Na prática, a divulgação do inteiro teor dos processos administrativos poderia, sem outras providências, revelar indevidamente dados pessoais.

2.2.14. Ficou então definido, no âmbito do IF Sudeste MG, o encaminhamento de consulta ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, buscando orientações sobre a possibilidade de manutenção da divulgação apenas da matrícula no SIAPE, em especial dos fiscais dos contratos, com o posterior retorno dos autos à unidade consulente da Procuradoria Federal.

2.2.15. Foi apontada a manifestação pretérita da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos (CPLC) – Parecer nº 00001/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (SEI nº 4549059) – na qual é afirmado ser possível dispensar o uso do CPF na portaria que designa fiscais para contratos administrativos, pois os agentes públicos autorizados têm acesso às informações pessoais dos servidores designados para essas funções, podendo identificá-los através de elementos como nome, cargo, função, emprego público e o código de matrícula no SIAPE na Administração Pública Federal.

2.2.16. No mesmo documento a CPLC defendeu ser “possível e recomendável” substituir o CPF pelo código de matrícula SIAPE para garantir o cumprimento dos princípios de finalidade, necessidade e adequação, conforme o artigo 6º da LGPD, desde que a anonimização do dado pessoal seja adequadamente assegurada.

2.2.17. Naqueles termos, a descaracterização do CPF, quando utilizado na portaria de designação do fiscal de contrato administrativo seria uma abordagem válida e encorajada para preservar a privacidade: “é possível a substituição das portarias publicadas com a identificação do CPF por novo documento sem a utilização, com a utilização descaracterizada ou, ainda, com sua substituição pelo código da matrícula SIAPE igualmente descaracterizado.”

2.2.18. Adiante, o Departamento de Consultoria da PGF, por meio do Despacho nº 00160/2022/CGJUR/DEPCONSU/PGF/AGU (SEI nº 4549230), reconheceu a existência de entendimentos não uniformes e decidiu “suscitar o conflito à Consultoria-Geral da União, nos termos do artigo 10, V, do Decreto nº 11.174, de 16 de agosto de 2022”.

2.2.19. Concordando com a existência da divergência (SEI nº 4549272), o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgão Jurídicos (DECOR) determinou o envio dos autos à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos (CNMLC) e à Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CONJUR-CGU), para manifestação.

2.2.20. Depois de acostados novos argumentos pelo IF Sudeste MG, o processo foi objeto de análise pela Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, que concluiu pela possibilidade de divulgação da matrícula SIAPE, sem qualquer tipo de anonimização ou descaracterização, ou mesmo do CPF, desde que descaracterizado, nos termos do Parecer nº 00022/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 4549329), pois “o interesse público resta resguardado na divulgação na íntegra do número SIAPE, uma vez que não há repercussões para além da vida funcional do servidor público”. Vejamos:

(...) pela possibilidade de substituição do CPF descaracterizado pelo número da matrícula SIAPE, publicada na íntegra, no âmbito dos atos, contratos administrativos e demais documentos organizacionais, sem necessidade de qualquer tipo de descaracterização ou anonimização, uma vez que o número SIAPE diz respeito à matrícula que identifica o servidor público no órgão em que desempenha suas atividades, e, embora se enquadre na definição de dado pessoal, à luz da LGPD, não possui repercussões para além da vida pública do servidor, não havendo razões para que esse dado tenha restrição de acesso.

2.2.21. Por seu turno, a CNMLC apresentou o Parecer nº 00002/2023/CNMLC/CGU/AGU (SEI nº 4549345), aprovado pelo Despacho nº 00015/2023/CNMLC/CGU/AGU (SEI nº 4549353), que concluiu:

Com base em todo exposto, entende-se que a divulgação da matrícula pertinente ao sistema SIAPE junto ao nome de cada um dos servidores designados a atuar nas contratações públicas encerra o mínimo, em termos de dados pessoais, a ser disponibilizado para que a população tenha condições de exercer o controle social instituído pelo §2º do art. 74 da Constituição Federal.

2.2.22. No entanto, a Coordenação-Geral de Gestão Pública (CGGP) do DECOR atentou, no Despacho nº 00107/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 4549699), que a Procuradoria Federal Especializada junto à Autoridade Nacional de Proteção de Dados não havia sido consultada e reconheceu que é desta ANPD a competência para deliberar, na esfera administrativa, sobre a interpretação dos dispositivos da Lei nº 13.709, de 2018, vide art. 55-J, inciso XX, daquela LGPD.

2.2.23. Neste cenário, diante do indicado no art. 16, inciso III, do Regimento Interno desta Autarquia de natureza especial, vieram os autos para análise e, se for o caso, elaboração de proposta ao

Conselho Diretor para a fixação de interpretação sobre a legislação de proteção de dados pessoais em relação à temática.

2.3. Do objeto da consulta

2.3.1. Salvo melhor compreensão, os questionamentos giram em torno da legalidade do tratamento de dados pessoais para determinada finalidade, alimentados por um suposto conflito entre o dever de transparência – ou o direito à informação – e o direito à proteção dos dados pessoais dos titulares, todos com apoio constitucional.

2.3.2. De um lado, a Lei de Acesso à informação (LAI) nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, fixou como regra o livre acesso dos cidadãos às informações sobre a atuação da Administração Pública, muito embora tenha imposto alguma restrição ao acesso às informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.

2.3.3. A LAI privilegiou o exercício da cidadania e disciplinou o predito pela Constituição brasileira, com disposições que não apenas fortalecem o direito fundamental à informação, mas também aprimoram o controle democrático exercido pela sociedade.

2.3.4. De outro lado, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, LGPD, comutando os termos – informação e dado –, definiu dado pessoal como a "informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável", e permitiu o tratamento apenas nas hipóteses legais indicadas na Lei.

2.3.5. Para tanto, a LGPD elencou em rol exemplificativo – no seu art. 5º, inciso X – as atividades de tratamento de dados pessoais, estabelecendo princípios e requisitos nos arts. 6º, 7º e seguintes, positivando a finalidade como elemento central para legitimar o tratamento.

2.3.6. Observa-se que a possibilidade de acesso aos dados pessoais contidos nos processos e contratos da Administração deve ser considerada à luz da finalidade de assegurar o direito fundamental de acesso à informação de interesse público, notadamente aquela prevista no art. 7º, VI, da Lei nº 12.527, de 2011: informações pertinentes à administração do patrimônio público, à utilização de recursos públicos, às licitações e aos contratos administrativos.

2.3.7. Mais ainda, muito embora o questionamento esteja focado na incerteza quanto à possibilidade e à forma de publicizar o número do CPF de servidor público ou sua matrícula funcional, a resposta quanto à regularidade do tratamento de dados pessoais sempre dependerá da legitimidade de sua finalidade e da imprescindibilidade do dado pessoal – qualquer que seja – para o atendimento de uma finalidade específica, analisando o caso concreto.

2.3.8. Neste contexto, é forçoso exercer a competência para fixar uma interpretação uniforme e dar segurança jurídica ao comportamento dos regulados e isto vai implicar na aplicação ampliada das conclusões desta ANPD em outras hipóteses correlatas, relacionadas à mesma finalidade: garantir e facilitar o controle social da Administração Pública.

2.4. Da análise do mérito

2.4.1. Inicialmente, cabe ressaltar que a análise será restrita ao contexto da complementaridade entre o dever de transparência – ou o direito à informação – e o direito à proteção dos dados pessoais dos titulares no âmbito da matéria de contratos administrativos no Poder Público, não considerando os diversos normativos específicos, legais e infralegais, que tratam da matéria.

2.4.2. O primeiro aspecto que se deve reafirmar é que, em termos gerais, dados pessoais são aqueles que identificam ou podem identificar uma pessoa específica. Portanto, se um pseudônimo permitir a identificação de uma pessoa, ele será considerado um dado pessoal de acordo com as leis de proteção de dados.

2.4.3. Destarte, o CPF e a matrícula no Siape são dados pessoais na acepção prevista na LGPD.

2.4.4. Esclarecido isto, existem ao menos duas situações que precisam ser consideradas no tratamento de dados pessoais para o atendimento ao disposto no citado art. 7º da LAI e, com isso, facilitar o controle social da Administração Pública nos contratos administrativos: a da aferição da regularidade jurídica das pessoas físicas, na condição de contratadas ou de representantes da pessoa jurídica contratada pela Administração; e a do controle da execução dos contratos administrativos.

2.4.5. Na primeira, em síntese, o acesso aos dados pessoais deve ser o necessário para garantir a

aferição da regularidade formal do processo de contratação, dos interessados e das partes do contrato, assim como para certificar e demonstrar a perfeição do ajuste, a bem da segurança jurídica e da lisura dos procedimentos prévios e posteriores à avença.

2.4.6. A segunda diz respeito ao momento de execução do contrato, às características do objeto contratado, sua fiscalização e o controle do atendimento às obrigações pactuadas. Igualmente, todos os dados pessoais necessários ao exercício do controle social da Administração Pública têm sua proteção relaxada, nos estritos limites da necessidade para o atendimento à finalidade específica.

2.4.7. Portanto, definida a finalidade específica, a relação entre o titular dos dados e a Administração vai determinar se o dado pessoal deve ser protegido ou se há interesse público relevante na divulgação, suficiente para mitigar a proteção legal. Vejamos trecho do Parecer nº 395/2021/CGRAI/OGU/CGU:

14. (...) Nesse sentido, pode-se dizer, é conferido ao princípio da publicidade certa prevalência em relação ao princípio da intimidade quando verificado que as informações pessoais se encontram dispostas em processos de natureza pública, sendo dispensado aos dados pessoais proteção necessária, dentro dos padrões legais existentes, privilegiando-se o controle social possibilitado pela transparência dos atos governamentais.

15. Compreende-se, assim, que havendo a possibilidade de divulgação de dados pessoais de terceira pessoa pela Administração, deve-se observar a existência de interesse público relevante na divulgação de informações dessa natureza, bem como na posição ocupada pelo titular da informação na sua relação com o Poder Público, considerando a salvaguarda informacional devida às informações pessoais relativas à intimidade e vida privada de terceiros em custódia da Administração que possam causar dano aos direitos de intimidade de seu titular, bem como a suas garantias fundamentais. Assim, a natureza da relação que o indivíduo mantém com o Estado, o interesse público preponderante nas informações produzidas no âmbito dessa relação e o potencial de dano a garantias individuais do titular das informações são fatores relevantes na análise sobre a possível divulgação de dados pessoais de terceiros.^[2]

2.4.8. Tomemos também como exemplo o conhecido precedente jurídico materializado como tese de repercussão geral à unanimidade, nos termos do voto do relator, Min. Teori Zavascki: o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 652.777/SP. Naquele *leading case* se afirmou ser legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.^[3]

2.4.9. É certo que na ocasião do citado julgamento a LGPD inexistia. Entretanto, o entendimento vem sendo adotado em repetidos julgados, mesmo após a entrada em vigor da LGPD, pois a finalidade sempre deu forma à legitimidade do tratamento do dado pessoal. Por decorrência lógica, justificou o tratamento daqueles dados pessoais necessários, ou seja, aqueles dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento, em atenção ao princípio homônimo hoje indicado no art. 6º, III, da LGPD.

2.4.10. Já sob a tutela da LGPD, esta Autoridade editou o guia orientativo “Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público”, onde se lê:

Os princípios da finalidade, adequação e necessidade também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção.^[4]

2.4.11. A forma como são divulgados estes dados pessoais atualmente no Portal da Transparência – com mascaramento do CPF – garante a individualização da informação do total de pagamentos realizados pela Administração, tratando-se o dado na medida do necessário para aquela finalidade específica.

2.4.12. Isso está alinhado com a interpretação constitucional, com os princípios da proteção de dados pessoais e com o propósito de divulgar informações de interesse coletivo ou geral, que são produzidas ou mantidas pelo Poder Público, promovendo transparência ativa sem a necessidade de qualificar completamente o destinatário do recurso, tratando o dado do CPF e da matrícula do servidor apenas para evitar a homonímia, o que é suficiente para aquela finalidade.

2.4.13. Vale lembrar que, na esfera federal, a disponibilização dos dados pessoais de servidores é dever da Administração Pública promovido legitimamente para atender ao comando do art. 7º do Decreto

nº 7.724, de 2012, ou seja, para o cumprimento de obrigação, com a permissão do art. 7º, inciso II, da LGPD, para aqueles dados pessoais, reputados como suficientes e necessários à finalidade.

2.4.14. É verdade que isto permite também que um interessado, conhecendo legitimamente o CPF ou o Número de Identificação Social, individualize um recebedor de recursos públicos, sem ferir a conformidade com a LGPD e com a LAI.

2.4.15. No caso, assim como em qualquer outra atividade de tratamento, cabe ao controlador evitar que o Portal da Transparência – assim como outras ferramentas e meios instituídos para dar transparência às ações do Poder Público – seja utilizado para identificar titulares e tratar dados pessoais de forma irregular utilizando, *e.g.*, técnicas de *web scrapping* para a apropriação dos dados pessoais visando a um propósito não acobertado pela legislação:

Em atenção aos princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD.^[5]

2.4.16. Porém, o tratamento de dados pessoais em atos e contratos administrativos, como delineado na solicitação da PFE/ANPD e descrito nos documentos constantes do processo, inclusive na consulta original do IF Sudeste MG, constitui um cenário diferente daquele do Portal da Transparência: a finalidade é, de forma geral, similar, porém a necessidade e a adequação impõem caminhos distintos.

2.4.17. É certo que a regra determina o acesso público aos contratos e processos administrativos. Contudo, nem todo dado pessoal contido em um contrato ou processo administrativo é de acesso público. Cabe então tecer comentários sobre qual ou quais dados seriam necessários e adequados para garantir a finalidade da transparência no que se refere às informações concernentes a procedimentos licitatórios – inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados – bem como o controle social garantido no art. 7º, VI, da LAI.

2.4.18. Para alcançar a finalidade pretendida do controle social, deve-se identificar os interessados e contratados de forma inequívoca – pessoas naturais ou jurídicas, e seus respectivos representantes – para que seja possível individualizar os atores e permitir uma análise da regularidade de todo o processo de contratação, desde o atendimento aos requisitos para participação até a formação do vínculo com a Administração, admitindo e promovendo o controle social.

2.4.19. Ora, no caso dos atos e contratos relacionados à Administração Pública, a regularidade é aferida com a apresentação de documentos que habilitem o interessado e que contenham informações de interesse público, produzidas a partir de dados em poder do Estado e consultadas utilizando identificadores únicos que vinculam o interessado à informação ou ao dado, como o CPF, o CNPJ e as inscrições nas autoridades fazendárias locais.

2.4.20. Sobre isto, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabeleceu:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira.

(...)

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando

for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

(...)

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

2.4.21. Pelo texto da Lei de Licitações e Contratos Administrativos é possível afirmar que o número do CPF é elemento-chave para o controle social: o acesso facilitado ao número de inscrição no CPF é necessário e suficiente para consultar os cadastros públicos e avaliar, na maioria dos casos, a regularidade da habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista dos licitantes no que se refere às pessoas físicas participantes e aos sócios e representantes das pessoas jurídicas, quando isto for exigido.

2.4.22. No caso dos servidores públicos participantes do contrato administrativo é crucial ter a possibilidade de identificação inequívoca do servidor – para garantia do controle social – cabendo ressaltar que a matrícula funcional, no caso o Siape, é pertinente como identificador do servidor, pessoa natural, somente no âmbito da Administração Pública federal.

2.4.23. Vale esclarecer: o número da matrícula no Siape, embora possa ser classificado como dado pessoal, é um identificador válido apenas *interna corporis*, para individualizar o servidor nos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal, que tem a finalidade de centralizar, em plataformas tecnológicas, a execução de atividades visando o atendimento e o gerenciamento das atividades e serviços em matéria de gestão de pessoas, vide Decreto nº 10.715, de 2021.

2.4.24. Para fins de controle social, será necessário o conhecimento do nome completo e do CPF do servidor, dados necessários para averiguações típicas do controle social, como por exemplo, confirmar se um determinado servidor está implicado em situações que possam sugerir um conflito de interesses, conforme estabelecido na Lei nº 12.813, de 2013, ou investigar aquilo que foi proibido pelos arts. 18 e 20 da Lei nº 9.784, de 1999.

2.4.25. No que se refere à adequação do tratamento em tela, observa-se que a divulgação da matrícula no Siape não permite à sociedade, no exercício do controle social, a identificação imediata do servidor que pratica ato administrativo na medida necessária à sindicância por meios próprios. Portanto, a divulgação da matrícula não serviria para a finalidade da transparência ou da identificação da pessoa natural perante terceiros.

2.4.26. Por exemplo, a partir do número de matrícula no Siape não é possível indagar aos serviços notariais e de registro ou às juntas comerciais sobre situações pessoais ou eventuais atividades relacionadas às sociedades civis ou empresariais que possam comprometer a integridade que se espera dos atos ou contratos administrativos. Nem será possível averiguar o desempenho de atividades que envolvam a prestação de serviços ou a manutenção de relações comerciais que possam ser afetadas pelas decisões do agente público ou em colegiados dos quais participe.

2.4.27. Não será possível também verificar os requisitos exigidos pelos art. 7º da Lei de Licitações

e Contratos Administrativos, nº 14.133, de 2021, pois na busca por servidores no Portal da Transparência – <https://portal.datransparencia.gov.br/servidores/lista-consultas> – a matrícula no SIAPE não é um dos dois identificadores válidos para a consulta: o nome ou o CPF. Mesmo a busca livre não retorna dados inequívocos a partir da matrícula funcional.

2.4.28. Igualmente, com o número da matrícula no SIAPE não é possível emitir certidões negativas referentes a punições vigentes contidas no sistema da Controladoria-Geral da União, nem consultar o Sistema Inabilitados e Inidôneos do TCU, que utilizam o nome ou o CPF como chave de consulta.

2.4.29. Novamente, é a identificação pelo CPF que permitirá a certificação direta e imediata de eventuais conflitos de interesse, impedimentos ou outras restrições que tornariam irregular o ato ou o contrato da Administração Pública, também no que se refere à participação de servidor público.

2.4.30. Por fim, apenas para reforçar a importância do acesso ao CPF como identificador para fins de transparência – tanto para servidores quanto para os particulares – o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tratou do CPF como o identificador único do cidadão, precursor do Documento Nacional de Identidade, em substituição a diversos outros identificadores:

Art. 5º-A Para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de obrigações e direitos e de obtenção de benefícios perante os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF é suficiente e substitutivo para a apresentação dos seguintes dados:

I - número de Identificação do Trabalhador - NIT, de que trata o inciso I do **caput** do art. 3º do Decreto nº 97.936, de 10 de julho de 1989;

II - número do cadastro perante o Programa de Integração Social - PIS ou o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep;

III - número e série da Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, de que trata o art. 16 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

IV - número da Permissão para Dirigir ou da Carteira Nacional de Habilitação, de que trata o inciso VII do **caput** do art. 19 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro;

V - número de matrícula em instituições públicas federais de ensino superior;

VI - números dos Certificados de Alistamento Militar, de Reservista, de Dispensa de Incorporação e de Isenção de que trata a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964;

VII - número de inscrição em conselho de fiscalização de profissão regulamentada;

VIII - número de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007; e

IX - demais números de inscrição existentes em bases de dados públicas federais.

(...)

§ 5º A substituição dos dados constantes nos incisos I a VIII do **caput** pelo número de inscrição no CPF é ato preparatório à implementação do Documento Nacional de Identidade a que se refere o art. 8º da Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017.

2.4.31. Pelo exposto, sob a ótica da finalidade da transparência e do controle social, o nome completo e o número do CPF são dados pessoais indispensáveis no âmbito dos contratos administrativos e sua publicidade se impõe, sendo indispensáveis para o previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição, e nas normas de regência.

2.5. De outro modo, no âmbito dos contratos administrativos, a pseudonimização do número do CPF do servidor – ocultando-o parcialmente ou substituindo-o integralmente pela correspondente matrícula funcional, mesmo sem mascaramento – prejudicará o atendimento ao dever de transparência e o controle social se este dado for necessário para estas finalidades, à luz do caso concreto. A matrícula funcional é um identificador válido apenas *interna corporis*, para individualizar o servidor nos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal, sendo anódina para a finalidade perseguida.

3. CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, sob a ótica da proteção de dados pessoais e da privacidade, a matrícula funcional do servidor público federal (matrícula SIAPE) não se mostra suficiente para as finalidades de cumprir o dever de transparência da Administração Pública ou garantir o direito à informação, pois não

facilita ou tem utilidade direta para o exercício facilitado do controle social pelo cidadão, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição, e nas normas de regência.

3.2. Diante de tais razões, é inevitável concluir que:

a) para a finalidade de atender às exigências de transparência da Administração Pública, assegurando o Direito à Informação e o controle social, conforme estipulado pela Constituição Federal, a divulgação do número da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de servidores públicos federais nos contratos administrativos é admissível - assim como a outros dados pessoais pertinentes e necessários para as mesmas finalidades, diante do caso concreto - e não infringe os princípios gerais da proteção de dados pessoais ou os direitos dos titulares conforme delineados na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

3.3. É o entendimento que submeto à consideração superior.

CARLOS FERNANDO DO NASCIMENTO

Especialista em Regulação
Coordenador de Normatização

De acordo.

Encaminhe-se o presente processo à Procuradoria Federal Especializada, para as providências cabíveis, e à Secretaria-Geral, para ciência do envio.

Brasília, na data da assinatura.

RODRIGO SANTANA DOS SANTOS

Coordenador-Geral de Normatização

[1] BRASIL. Parecer nº 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Brasília: Advocacia Geral da União, 2022.

[2] _____. Parecer nº 395/2021/CGRAI/OGU/CGU. Brasília: 2021. p. 4.

[3] _____. Recurso Extraordinário com Agravo nº 652.777/SP. Min. Teori Zavascki, 2015.

[4] _____. Guia Orientativo para Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 3 out. 2023. p. 39.

[5] *Ibid.* p. 40.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Fernando do Nascimento, Coordenador(a)**, em 07/12/2023, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Santana dos Santos, Coordenador(a)-Geral**, em 07/12/2023, às 11:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4801224** e o código CRC **17E5F043** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.002441/2023-70

SUPER nº 4801224