



AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Coordenação-Geral de Fiscalização

Nota Técnica nº 92/2022/CGF/ANPD

- 1. INTERESSADO**
- 1.1. Ministério do Trabalho e Previdência.
- 2. ASSUNTO**
- 2.1. Consulta sobre interpretação da LGPD - Requisição 04-142/2022- TCU/SecexPrevidência, sobre transparência e publicização das listas de requerentes e beneficiários dos auxílios Benefício Emergencial Taxistas e Benefício Emergencial Transportadores Autônomos de Carga (TAC), para verificação de eventual uso indevido de dados pessoais.
- 3. REFERÊNCIA**
- 3.1. Processo ANPD nº 00261.001971/2022-10;
- 3.2. Processo MPT nº 19955.102396/2022-91;
- 3.3. Ofício SEI nº 39933/2022/MTP;
- 3.4. EC nº 123, de 14 de julho de 2022;
- 3.5. Decreto nº 10.761/2021;
- 3.6. Portaria Interministerial MTP/INFRA nº 6, de 1º de agosto de 2022;
- 3.7. Portaria MTP nº 2.162, de 27 de julho de 2022;
- 3.8. Requisição 04-142/2022-TCU/SecexPrevidência.
- 4. RELATÓRIO**
- 4.1. Trata-se do OFICIO nº 39933/2022/MTP (SEI nº 3640717) enviado a esta Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) pela Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) para dar conhecimento à Requisição em epígrafe em que o Tribunal de Contas da União (TCU) questiona o MTP sobre medidas de transparência e publicização das listas de requerentes e beneficiários dos auxílios Benefício Emergencial Taxistas e Benefício Emergencial Transportadores Autônomos de Carga (TAC), instituídos pela EC nº 123, de 14 de julho de 2022.
- 4.2. Segundo o MTP, a divulgação questionada estaria alinhada com o princípio constitucional da publicidade e com a transparência ativa conforme a [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#) Lei de Acesso à Informação - LAI). Além disso, outros benefícios, como o Auxílio Brasil, são divulgados. Por outro lado, o MTP afirma que a [Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 \(LGPD\)](#) gera dúvidas a respeito da possibilidade de divulgação. No caso dos benefícios em apreço, o MTP esclarece que utiliza dados pessoais da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e de municípios. Esclarece, ainda, que não é necessário ação ativa de solicitação de cadastro e que não há pedido de autorização de divulgação para os beneficiários.
- 4.3. Dessa forma, o MTP solicita os seguintes esclarecimentos da ANPD, considerando as competências previstas no art. 55-J, III, X, XIII, XX e XXIII:
 - a. No tocante aos dados dos programas de benefícios financiados com recursos públicos, há prevalência do direito à privacidade e à proteção dos dados pessoais, em linha com o art. 5º da Constituição Federal e com a LGPD, sendo dessa forma vedada a identificação dos beneficiários em lista pública, ou do interesse público de controle social destes programas, sendo possível a divulgação da relação nominal mesmo sem autorização prévia do titular?

b. É possível interpretar que, a partir da devida informação prévia, e considerando-se o princípio constitucional da Publicidade, o art. 8º inciso II da Lei 12.527/2011 e o relevante interesse coletivo, tal divulgação poderia ser feita ao amparo do princípio da Finalidade, contido no art. 6º inciso I da Lei 13.709/2018, considerando-se este tratamento como de propósito legítimo e específico?

c. Caso a divulgação da lista de beneficiários seja considerada legal, à luz da LGPD, é obrigatória a concordância prévia formal do titular, ou basta que tal publicidade esteja descrita no regramento do programa?

d. No caso concreto, se a divulgação da lista de beneficiários for considerada ilegal, à luz da LGPD, em razão dos beneficiários não terem sido requisitados, mas sim disponibilizados a partir dos cadastros existentes, ou de não haver permissão expressa do titular, seria legal efetuar a divulgação nominal apenas dos beneficiários que efetivamente saquem os recursos, no todo ou em parte, configurando, dessa forma, que tomaram conhecimento da disponibilização dos recursos e que concordam com a sua qualificação?

4.4. O Gabinete do Presidente da ANPD encaminhou o ofício a esta Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) para análise e providência cabíveis.

4.5. Portanto, a seguir, a CGF passa a analisar cada uma das perguntas.

5. ANÁLISE

A. SE HÁ PREVALÊNCIA DO DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS OU DO INTERESSE PÚBLICO EM RELAÇÃO A PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

5.1. Conforme colocado no [Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público](#), publicado pela ANPD em janeiro de 2022, enquanto a LAI espelha a determinação de que a publicidade é regra, a LGPD prevê diretrizes, regras e hipóteses em que o tratamento de dados pessoais deve ser feito, incluindo, mas não se limitando, à divulgação de dados pessoais. Dessa forma, o escopo da LGPD não se restringe a determinar a atribuição de sigilo ou de publicidade a certos dados pessoais, mas, na verdade, estabelece diretrizes mais amplas para os mais variados tipos de tratamento de dados pessoais. Por isso, não há como estabelecer, de forma abstrata, ampla e determinante, qual direito ou princípio prevalecerá: se o direito de proteção de dados pessoais ou o princípio da publicidade na administração pública. A divulgação ou não de dados pessoais por órgãos públicos dependerá da análise dos casos concretos. Nesses casos, o órgão deverá ponderar o direito à proteção de dados pessoais de um lado e o direito dos indivíduos de acesso às atividades do Poder Público, de outro.

5.2. No que diz respeito à aplicação da LGPD, conforme disposto no Guia citado, as entidades e órgãos públicos deverão, ao tratar dados pessoais, pelo menos, observar os princípios previstos na Lei, verificar a hipótese legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança. O citado Guia também estabelece algumas diretrizes a serem observadas na decisão de publicar ou não dados pessoais. Ademais, para cada tratamento de dados pessoais, especialmente no Poder Público, outras normas também se aplicarão e devem ser observadas. Como se verá na análise das próximas perguntas, a decisão de publicar ou não dados pessoais, dependerá da observação da LGPD em conjunto com as outras normas que regem o tema.

B. SE A DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS PODERIA SER FEITA COM BASE NO PRINCÍPIO DA FINALIDADE, CONTIDO NO ART. 6º, I DA LGPD

5.3. Destaca-se, primeiramente, que a divulgação de dados pessoais por um órgão público é considerada tratamento de dados pessoais, conforme definido no art. 5º, X da LGPD. Portanto, esse tratamento só pode ser realizado com base em uma das hipóteses listadas no art. 7º da Lei, ou no art. 11, no caso de dados pessoais sensíveis. Como o ofício do MTP menciona a divulgação de nome e possivelmente parte do CPF que, em regra, não são considerados dados pessoais sensíveis, tal tratamento poderá se enquadrar em uma das hipóteses listadas no art. 7º. Dessa forma, o tratamento de dados pessoais abrangido pela LGPD deve observar todos os princípios listados no art. 6º, incluindo o da finalidade mencionado no OFÍCIO nº 39933/2022/MTP (SEI nº 3640717), porém não pode ser realizado apenas com base em um princípio. É condição necessária para que o tratamento de dados pessoais seja regular que ele esteja também amparado em uma das hipóteses do art. 7º no caso de dados pessoais não sensíveis.

5.4. Embora seja possível que um órgão público como o MTP trate dados pessoais com base em qualquer das hipóteses elencadas no art. 7º da LGPD, frequentemente os órgãos públicos tratam dados pessoais para fins de execução de política pública, conforme o inciso III desse artigo:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

....

III - pela administração pública, para 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, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

5.5. O termo "administração pública" mencionado no dispositivo é aplicável a órgão e entidades dos três Poderes e entes federativos, como disposto no [Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público](#). Já o conceito de políticas públicas não é definido na LGPD. Contudo, o mencionado Guia orienta que, para ser considerada política pública, devem ser considerados dois aspectos: (i) um ato formal que institui a política pública, "que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres)" e (ii) definição de um programa ou ação governamental específico, "a ser executado por uma entidade ou por um órgão público". Ainda deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, que afirma que o tratamento pelo Poder Público deve "ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público."

5.6. De forma semelhante, na Nota Técnica 39/2021 (SEI nº 2922174)^[1], esta CGF entendeu que devem ser observados pelo menos dois requisitos para que uma ação seja considerada política pública: "(i) necessidade de ser respaldada em lei ou regulamento ou, se não forem dados sensíveis, em instrumentos contratuais; (ii) critérios indicados no Art. 23, especialmente: 'finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público'.

5.7. No caso em análise, entende-se que a concessão dos auxílios Benefício Emergencial Taxistas e Benefício Emergencial (TAC) preenche todos os requisitos de política pública. Os benefícios foram estabelecidos pela EC nº 123/2022, no art. 5º, incisos III e VI, transcritos abaixo:

Art. 5º Observado o disposto no art. 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a União, como únicas e exclusivas medidas a que se refere o parágrafo único do referido dispositivo, excluída a possibilidade de adoção de quaisquer outras:

...

III - concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos Transportadores Autônomos de Cargas devidamente cadastrados no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC) até a data de 31 de maio de 2022, auxílio de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais, até o limite de R\$ 5.400.000.000,00 (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais);

...

VI - concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos motoristas de táxi devidamente registrados até 31 de maio de 2022, auxílio até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais);

5.8. A EC nº 123/2022 ainda estabelece que é o MTP que definirá o operador bancário responsável pelo pagamento do Benefício TAC, conforme art. 5º, § 3º, V e que compete aos ministérios setoriais, no âmbito de suas competências, editar atos complementares à implementação do benefício, conforme § 7º do mesmo artigo. O Anexo I do [Decreto nº 10.761, de 1º de agosto de 2021](#) estabelece, entre as competências do MTP, a "política de diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador", conforme art. 1º, III. Assim, da leitura da EC nº 123/2022 e do Decreto nº 10.761/2021, entende-se, portanto, que o MTP tem competência para regulamentar os Benefícios Emergenciais Taxista e TAC. Consequentemente, o MTP editou portarias regulamentando cada um dos benefícios.

5.9. O ato que regulamenta o Benefício Emergencial TAC é a Portaria Interministerial MTP/INFRA nº 6, de 1º de agosto de 2022. O art. 3º dispõe sobre o fornecimento da relação dos TAC da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para o MTP. Além disso, o art. 7º prevê que órgãos públicos federais disponibilizarão informações que tenham em suas bases de dados, nos termos do [Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019](#) e observadas as disposições da LGPD. Em relação a informação sobre os pagamentos realizados, o art. 9º da Portaria estabelece o seguinte: "Art. 9º As informações sobre os resultados do processamento e os pagamentos realizados poderão ser consultados em sítio eletrônico, acessível no endereço <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/beneficio-caminhoneiro>."

5.10. Portanto, considerando-se os dispositivos legais citados, entende-se que o Benefício Emergencial TAC é uma política pública e geri-la está dentro das competências do MTP. Além disso,

gerenciar o benefício é condizente com a finalidade pública do MTP e da persecução do interesse público. Dessa forma, o tratamento de dados pessoais para fins de concessão e gestão do benefício pode ser justificada no art. 7º, III da LGPD. Em relação especificamente à divulgação de dados pessoais, conclui-se que o art. 9º da citada portaria estipula que sejam divulgados, no sítio eletrônico citado, as informações a respeito dos indivíduos que efetivamente receberam pagamentos. Entende-se, também, que a divulgação desses dados está de acordo com a persecução do interesse público, mencionada no art. 23 da LGPD. O MTP deve observar, contudo, o princípio da necessidade previsto no art. 6º, III da LGPD, e divulgar tão somente os dados necessários para cumprir o princípio da publicidade e o disposto na LAI. Em atenção ao princípio da transparência, o MTP deve também informar aos titulares que, quando eles sacarem o benefício, seus nomes serão divulgados.

5.11. Já o ato que regula o Benefício Emergencial Taxista é a Portaria MTP nº 2.162, de 27 de julho de 2022. Conforme §§ 1º e 2º do art. 2º da Portaria, os dados para concessão do benefício são informados por municípios e Distrito Federal, responsáveis por regulamentar o serviço de taxi em suas respectivas regiões. Em relação especificamente à divulgação de informações a respeito do benefício, essa Portaria também prevê a disponibilização dos dados, de forma até mais específica: "Art. 9º As informações sobre os resultados do processamento e os pagamentos realizados a cada motorista de táxi beneficiário poderão ser consultadas em sítio eletrônico, acessível no endereço <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/beneficio-taxista>."

5.12. Portanto, assim como o Benefício Emergencial TAC, entende-se que os dispositivos legais que criam e regulamentam o Benefício Emergencial Taxista também estipulam que dados pessoais dos taxistas que receberam o benefício sejam divulgados. Mais uma vez, o benefício pode ser considerado uma política pública e está dentre as competências e finalidades do MTP gerir e regular o benefício. Ademais, o art. 9º da Portaria MTP nº 2.162/2022 prevê que as informações dos pagamentos realizados a cada motorista poderão ser consultadas em um sítio eletrônico e tal divulgação também está de acordo com a persecução do interesse público.

5.13. Dessa forma, da leitura das normas citadas, conclui-se que o MTP pode divulgar apenas dados pessoais referentes aos titulares que efetivamente receberam o benefício. Divulgar dados pessoais de todos os titulares que estão aptos a receber tais benefícios seria desproporcional, considerando que vai de encontro às portarias citadas, emitidas pelo próprio MTP, e seria questionável se a divulgação de dados pessoais de quem não recebeu o benefício estaria condizente com a persecução do interesse público. Além disso, o MTP deve observar os princípios elencados no art. 6º da LGPD, especialmente os da necessidade e da transparência, como já esclarecido anteriormente.

5.14. Por fim, considerando que, para implementar a política pública aqui analisada é necessário compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos (ANTT para MTP no caso do Benefício Emergencial TAC e municípios e Distrito Federal para MTP no caso do Benefício Emergencial Taxista), recomenda-se que os órgãos públicos envolvidos observem as diretrizes dispostas no [Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público](#) para compartilhamento de dados pessoais que, de forma resumida, prevê os seguintes requisitos: (i) formalização e registro; (ii) objeto e finalidade; (iii) hipótese legal; (iv) duração do tratamento; (v) transparência e direitos dos titulares; (vi) prevenção e segurança; e (vii) outros requisitos conforme o caso concreto.

C. SE É NECESSÁRIO A CONCORDÂNCIA PRÉVIA FORMAL DO TITULAR

5.15. A terceira pergunta do MTP se refere à necessidade de o titular concordar formalmente com a divulgação de seus dados. Entende-se que a concordância citada pode ser equivalente ao consentimento definido no art. 5º, XII da LGPD: "manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada". Nesse sentido, ressalta-se que o consentimento é uma das hipóteses previstas tanto no art. 7º, quanto no art. 11, que se refere ao tratamento de dados pessoais sensíveis. Contudo, o consentimento não é hierarquicamente superior a nenhuma outra hipótese estabelecida nesses artigos. Dessa forma, caso o controlador realize o tratamento de dados pessoais com base em outra hipótese que não o consentimento, a coleta do consentimento é desnecessária.

5.16. No presente caso, considerando que, como visto nos itens 5.3 a 5.14 desta Nota Técnica, a hipótese legal que autoriza o tratamento de dados pessoais pelo MTP para fins de gerenciamento dos benefícios e divulgação de dados pessoais é a execução de políticas públicas (art. 7º, III), não é necessário

que o MTP solicite o consentimento dos titulares, o uso da hipótese legal do consentimento sequer é apropriado. Porém, conforme também já colocado, para o atendimento do princípio da transparência, o MTP deve informar o titular quais dados pessoais seus serão divulgados caso ele receba o benefício.

D. SE SERIA POSSÍVEL A DIVULGAÇÃO NOMINAL APENAS DOS TITULARES QUE SACAREM O RECURSO

5.17. Entende-se que essa questão já foi respondida nos itens anteriores. Conforme já colocado, o entendimento da CGF é de que os atos legais que regem o benefício, interpretados em conjunto com a LGPD, permitem apenas a divulgação de dados pessoais de titulares que efetivamente receberam o benefício.

6. CONCLUSÃO

6.1. Ante o exposto, conclui-se que:

6.2. Não há como estabelecer, de forma abstrata, ampla e determinante, qual direito ou princípio prevalecerá: se o direito de proteção de dados pessoais ou o princípio da publicidade na administração pública. A divulgação ou não de dados pessoais por órgãos públicos dependerá da análise dos casos concretos. Nesses casos, o órgão deverá ponderar o direito à proteção de dados pessoais de um lado e o direito dos indivíduos de acesso às atividades do Poder Público, de outro.

6.3. Em relação especificamente à divulgação de dados pessoais, conclui-se que as portarias que regulam o Benefício Emergencial TAC e o Benefício Emergencial Taxista estipulam que sejam divulgados, no sítio eletrônico citado, as informações a respeito dos indivíduos que efetivamente receberam pagamento, de modo que a divulgação desses dados está de acordo com a persecução do interesse público, mencionada no art. 23 da LGPD. Nessa divulgação, o MTP deve observar, contudo, o princípio da necessidade previsto no art. 6º, III da LGPD, e divulgar tão somente os dados necessários para cumprir o princípio da publicidade e o disposto na LAI. Em atenção ao princípio da transparência, o MTP deve também informar aos titulares que, quando eles sacarem o benefício, seus nomes serão divulgados.

6.4. Dado que, para implementar a política pública aqui analisada é necessário compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos (da ANTT, dos municípios e do Distrito Federal para MTP), recomenda-se que os órgãos públicos envolvidos observem as diretrizes dispostas no [Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público](#) para compartilhamento de dados pessoais.

6.5. Tendo em vista que a hipótese legal que autoriza o tratamento de dados pessoais pelo MTP para fins de gerenciamento dos benefícios e divulgação de dados pessoais é a execução de políticas públicas (art. 7º, III), não é necessário que o MTP solicite o consentimento dos titulares, o uso da hipótese legal do consentimento sequer é apropriado na situação analisada.

6.6. O MTP deve divulgar apenas dados pessoais referentes aos titulares que efetivamente receberam o benefício. Divulgar dados pessoais de todos os titulares que estão aptos a receber tais benefícios seria desproporcional.

7. ENCAMINHAMENTO

7.1. Encaminhe-se a presente Nota para conhecimento do interessado.

CRISTIANE LANDERDAHL DE ALBUQUERQUE
Coordenadora de Fiscalização

De acordo.

Brasília, 24 de outubro de 2022.

FABRÍCIO GUIMARÃES MADRUGA LOPES
Coordenador-geral de Fiscalização

[1] Até a data de assinatura desta Nota Técnica, não há versão pública da Nota Técnica 39/2021, tendo em vista que o processo no qual ela foi exarada ainda está em curso.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Landerdahl de Albuquerque**, **Coordenador(a)**, em 24/10/2022, às 14:50, 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 **Fabricio Guimarães Madruga Lopes**, **Coordenador(a)-Geral**, em 24/10/2022, às 14:51, 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 **3689701** e o código CRC **8CD33D28** no site:

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

Referência: Processo nº 00261.001971/2022-10

SEI nº 3689701