



**Autoridade Nacional de Proteção de Dados**  
Coordenação-Geral de Fiscalização  
Coordenação de Fiscalização

Nota Técnica nº 2/2024/FIS/CGF/ANPD

**1. INTERESSADO**

- 1.1. Banco Itaú - ITAU UNIBANCO S.A. CNPJ 60.701.190/0001-04;
- 1.2. Banco Pan - PAN S.A. CNPJ 59.285.411/0001-13;
- 1.3. Banco Santander - SANTANDER (BRASIL) S.A. CNPJ 90.400.888/0001-42;
- 1.4. Banco Bradesco - BRADESCO S.A CNPJ 60.746.948/0001-12.

**2. ASSUNTO**

2.1. Oferta ativa de serviços de crédito a partir do tratamento de dados pessoais dos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) feita por Instituições Financeiras (IFs) e Correspondentes Bancários (Corbans).

**3. REFERÊNCIAS**

- 3.1. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei de Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD);
- 3.2. Portaria nº 1, de 8 de março de 2021 - Regimento Interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (RI);
- 3.3. Resolução nº 1, de 28 de outubro de 2021, que aprova o Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (Regulamento de Fiscalização).

**4. RELATÓRIO<sup>[1]</sup>**

4.1. Trata-se de Processo de Fiscalização (PF) instaurado pelo Despacho (3562039<sup>[2]</sup>), com base no Plano Anual de Fiscalização (3625101), no dia 19/08/2022, para investigar o compartilhamento de dados pessoais dos

beneficiários do INSS para oferta de empréstimo consignado e outros serviços de crédito feito por IFs e Corbans.

4.2. Conforme consta no Processo nº 00261.000381/2021-99, instaurado em abril de 2021 pela Ouvidoria, esta CGF recebeu 62 requerimentos, juntados ao referido processo, contra o INSS sobre o assunto objeto deste processo. Outros 2 casos não possuem o mesmo escopo.

4.3. No período de janeiro de 2021 a outubro de 2023, esta CGF recebeu 117 requerimentos que relatam situações correlatas, as quais foram classificadas, no tipo de reclamação, como "Contato não solicitado", "Dificuldade em exercer direito de eliminação de dados (inclusive tratados com consentimento)", "Compartilhamento indevido de dados pessoais e/ou sensíveis" e "Acesso indevido a dados pessoais". Esses processos foram arquivados e incluídos como informação a ser considerada no planejamento semestral, conforme o disposto no inciso V, do Art. 55-J, da LGPD, e a ser analisada de forma agregada, de acordo com Art. 17, do Regimento Interno, e do Art. 55-J, §6º, da LGPD.

4.4. Entre as IF mais reclamadas, destacam-se na primeira posição o Banco Itaú e o Banco Pan, seguidos pelo Banco Santander e Banco Bradesco. As outras IFs receberam número inferior de requerimentos.

4.5. De forma geral, os titulares relatam que, antes mesmo de terem conhecimento da concessão do benefício pelo INSS, começam a receber inúmeros contatos não solicitados de instituições financeiras e correspondentes bancários que lhes oferecem empréstimos consignados, cartões de crédito, renegociação ou liberação de margem do INSS, ou outros serviços de crédito. Esses contatos ocorrem por meio de SMS, ligações telefônicas, ou mensagens no WhatsApp. Em alguns casos, a pessoa responsável pelo contato conhece o nome do beneficiário, CPF, número de benefício, valor do benefício e outras informações pessoais.

4.6. De maneira específica, em alguns requerimentos, os titulares afirmam que:

As pessoas que os contactam se apresentam como agentes parceiros das IFs (2829575);

As pessoas que os contactam dizem ter recebido os dados pessoais do titular por meio de instrumentos negociais, como convênios ou contratos com as IFs;

Mesmo nos casos em que a pessoa, potencial beneficiário, recusou a aposentadoria concedida (2715382) ou cancelou-a (2778221), ela recebeu esse tipo de contato;

O compartilhamento de dados pode ocorrer antes mesmo da criação da conta bancária para recebimento do benefício.

4.7. Como maneira de demonstrar o alegado, os titulares juntaram capturas de tela que mostram conversas de WhatsApp, histórico de chamadas telefônicas, ou mesmo mensagens recebidas por SMS. Ainda, alguns titulares também apresentam a lista de números utilizados para esse tipo de contato e áudios de conversas.

4.8. Com base nesses requerimentos, em 19/08/2022, foi expedido o ANPD - Ofício 1 (3568002) ao INSS em que a CGF solicita informações sobre o fluxo de dados pessoais para solicitação e pagamento de benefício ao INSS e para aquisição de empréstimo consignado, além de eventuais Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD) que tenham sido elaborados pelo INSS em relação ao tratamento de dados realizados para a concessão de benefícios e empréstimos consignados.

4.9. Em 11/10/2022, o INSS informou que é responsável pela concessão do benefício por meio de decisão. Após a decisão de concessão, os dados de cadastro e de crédito dos beneficiários são enviados para pagamento à IF respectiva de preferência indicada no leilão, como estabelecido no Fluxograma reconhecimento benefícios e consignados (3687639).

4.10. No Relatório RIPD e CONSIGNADOS (3687638), que versa especificamente sobre tratamento de dados que permite a consignação do benefício, o INSS afirma que as IFs acessam os dados pessoais do beneficiário para checar condições do empréstimo consignado apenas após autorização do titular. Esse acesso ocorre por meio de autorização do titular coletada pela IF por meio de documento escrito, o Termo de Autorização. Esse termo é enviado ao Dataprev para que este gere token de acesso ao Serviço de Consulta dos Detalhes dos Benefícios. Segundo o INSS, essa ação é de responsabilidade da IF envolvida, conforme termos dos contratos e acordos estabelecidos entre os agentes de tratamento. Para ter acesso ao Serviço, a IF assina Acordo de Cooperação Técnica com o INSS e assina Contrato de Prestação de Serviços com a Dataprev.

4.11. Ainda, segundo o Relatório (3687638), os dados de identificação pessoal que possam viabilizar o assédio ou contato direto (seja endereço, telefone, e-mail etc.) não estão contidos no rol de informações aptas à disponibilização no momento da consignação do benefício, tampouco são dados pertencentes à base do sistema.

4.12. Neste RIPD (3687638), foi mapeado o risco de compartilhamento indevido e, relacionado a ele, foram propostas quatro medidas de mitigação: (i) definir política de gestão de compartilhamento; (ii) monitorar o compartilhamento de dados pessoais; (iii) conscientizar os agentes públicos no tratamento dos dados pessoais; (iv) implementar medidas de contingência por meio do acionamento da CTIR e DTIR.

4.13. Além disso, o INSS juntou o Anexo CONVENÇÃO (3687643), que é documento correlato, estabelecido pelo Sistema de Autorregulação de Operações de Crédito Consignado, de Boas Práticas de Operações de Empréstimo Pessoal e Cartão de Crédito com pagamento mediante consignação.

4.14. O Despacho CGPAG Área Técnica (3687640) afirma que:

Não ocorre compartilhamento de dados pessoais dos segurados do INSS com as instituições financeiras acordantes, nem durante e nem após todo o processo de celebração do Acordo de Cooperação Técnica para fins de operacionalização de contratação de empréstimos consignados.

4.15. No entanto, este Processo de Fiscalização não versa sobre a operacionalização de contratação de empréstimo consignado, mas da oferta ativa e indesejada dessa modalidade de empréstimo.

Em 2018, foi publicada a Instrução Normativa nº 100/PRES/INSS, que alterou regras da modalidade de crédito, ao proibir que as instituições financeiras ofereçam aos segurados, de maneira ativa (assédio comercial), empréstimos consignados pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a concessão do benefício. A partir da publicação da referida Instrução Normativa, todo benefício já "nasce" bloqueado para empréstimo, de forma preventiva, desde sua concessão. Esse bloqueio imposto nos benefícios dos aposentados ou pensionistas, e mais recentemente no Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS), para realização de operações de crédito consignado permanece até que haja autorização expressa pelo titular ou representante. Isto tem impedido a realização de averbações não autorizadas pelos beneficiários.

4.16. Por fim, este Despacho reconhece que a oferta de consignados é um problema para o beneficiário do INSS, inclusive cita ações de outras autoridades para combater este objeto.

É de bom alvitre mencionar que o assédio por meio telefônico é um problema que perpassa a oferta de consignados aos aposentados do INSS. O problema é tão complexo e abrangente que Anatel está trabalhando para evitar a prática de ligações indesejadas ao consumidor e para isso editou o Ato nº 10.413 (Procedimento Operacional para Utilização de Recursos de Numeração), que estabeleceu o prefixo 0303 para o serviço de telemarketing ativo. A implementação do prefixo 0303 pelas prestadoras e a sua adoção pelas empresas que prestam serviço de telemarketing ativo teve início em 10/03/2022 para as redes das operadoras de telefonia móvel. Já para as redes de telefonia fixa, o prazo final para o emprego do prefixo pelas prestadoras foi em 08/06/2022. A partir desta data, todas as ligações para oferta de produtos ou serviços deverão ser realizadas com essa numeração padronizada.

4.17. Em 11/11/2022, esta CGF também expediu o ANPD - Ofício 37 (3744605) à Chefe da Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários da Polícia Federal solicitando a cooperação da Divisão de Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV/DRCOR/SR/PF/PA) no sentido de apresentar quaisquer informações e/ou documentos pertinentes a esse assunto, incluindo eventuais correspondências dessa Divisão endereçadas ao INSS ou à Dataprev. Não houve resposta.

4.18. Em dezembro de 2022, procurando entender melhor a relação das instituições financeiras com o INSS, foram enviados Ofícios aos seis bancos vencedores do último leilão ocorrido para definir os responsáveis pelos pagamentos dos beneficiários que entrarem no período entre 2020-2024, são eles: Santander (3829497), Agibank (3830584), Itaú (3830586), BMG (3830588), Mercantil (3830589) e Crefisa (3830830). Todos os Ofícios foram respondidos.

4.19. Como resposta, destaca-se que, segundo Documento Resposta ao Ofício (3893040) do Santander, o INSS define a instituição financeira que efetuará o pagamento do benefício, por ordem de preferência definida em leilão, que ocorre a cada 5 (cinco) anos. O INSS, por intermédio do Dataprev, envia às IFs arquivos seguindo padrão definido pelo órgão contendo os dados de cadastro e de crédito.

4.20. Assim, alude a Instrução Normativa INSS/PRES nº 28 de 16/05/2008, alterada pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 100 DE 28/12/2008, que em seu artigo 1º dispõe:

Art. 1º O desconto no valor da aposentadoria e pensão por morte pagas pela Previdência Social das parcelas referentes ao pagamento de empréstimo pessoal e cartão de crédito, concedidos por instituições financeiras, obedecerão ao disposto nesta Instrução Normativa.

§ 1º Os benefícios referidos no caput, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para a realização de operações relacionadas à consignação de valores relativos a empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil até que haja autorização expressa para desbloqueio por parte de seu titular ou representante legal. (incluído pela Instrução Normativa nº 100 /PRES/INSS, de 28/12/2018)

(...)

§ 3º Fica expressamente vedado às instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil que mantenham Convênios e/ou Acordos de Cooperação Técnica com o INSS, diretamente ou por meio de interposta pessoa, física ou jurídica, qualquer atividade de marketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade direcionada a beneficiário específico ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer o beneficiário do INSS a celebrar contratos de



pessoais.

4.26. Em resposta, conforme o documento Petição Resposta ao Ofício nº 56/2022/CGF/ANPD (SEI nº 3901522), o banco BMG menciona a importância de seguir à risca o disposto na Instrução Normativa INSS/PRES nº 138/2022 cujo Anexo III estabelece o formato do Termo de Autorização para Acesso a Dados que o beneficiário deve preencher e que é compartilhada com o Dataprev via sistema integrado. Ao retornar, esse sistema informa outros dados conforme necessidade nos casos de procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo INSS.

4.27. Em fevereiro de 2023, com base nas informações recebidas pelas instituições financeiras, foram enviados novos Ofícios à PartnerOne (3969355), Banco C6 (3973933) e Banco Pan (3974189) em que se solicita informações sobre a formação da base de dados de potenciais clientes para fins de oferta de empréstimo consignado de benefícios do INSS e a oferta de empréstimo consignado sem prévio pedido do titular. Todos os Ofícios foram respondidos. Convém registrar que, ao longo da presente instrução, tendo em vista a quantidade de requerimentos recebidos que denunciam a atuação do Banco Pan na oferta de serviços vinculados ao INSS, esta CGF decidiu incluir tal banco neste PF.

4.28. Sobre a relação entre as IFs e os correspondentes bancários, o Banco C6 (4065594) afirma que:

XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XXXXXXXXXX.(ACESSO RESTRITO AO C6)

4.29. Quanto à oferta de serviços de crédito e a base legal para tanto, o Banco C6 (4065594) afirma que:

XX  
XXXXXXXXXX.(ACESSO RESTRITO AO C6)

4.30. Em ambas as situações narradas acima, o tratamento de dados pessoais ocorre com base no artigo 7º, V da LGPD.

4.31. Sobre o mesmo assunto, por meio do Informação Resposta Ofício ANPD - Ofício nº 38/2023 (SEI nº 4062044), o Banco Pan diz que realiza enriquecimento de suas bases de dados a partir de bases de dados com informações disponíveis publicamente, organizadas pelo próprio Banco (clientes e ex-clientes), ou tráfego oriundo do marketing digital ou redes sociais.

XX  
XX  
XX  
XX  
XX.  
  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX,  
XX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.(ACESSO RESTRITO AO PAN)

4.32. Em nova rodada de ofícios em 17/07/2023, o INSS foi instado a apresentar informações sobre: (a) descrição dos dados de cadastro e de crédito enviados às IFs para pagamento do benefício, como especificado no Fluxograma reconhecimento benefícios e consignados (3687639); (b) informação sobre se o INSS registra o número de telefone do beneficiário em suas bases para qualquer finalidade; (c) informação sobre se o INSS compartilha o número de telefone do beneficiário com a IF responsável pelo pagamento do benefício; (d) informações sobre o compartilhamento de dados dos beneficiários entre o INSS e as IFs no momento da concessão de benefícios; (e) Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD) elaborado pelo INSS em relação ao tratamento de dados realizado para a concessão de benefícios; (f) informações sobre o compartilhamento de dados dos beneficiários entre o INSS e as IFs quanto ao contrato de consignação; (g) informações sobre quão efetivas são as medidas de mitigação mapeadas para reduzir o risco de compartilhamento indevido descritas no Relatório RIPD e CONSIGNADOS.

4.33. Em sua resposta, apresentada de forma tempestiva, o INSS indica que não fornece dados de contato de seus beneficiários às instituições financeiras. Segundo o Despacho Coordenação de Proteção de Dados - COPDP (SEI nº 4467163), no Protocolo de Pagamento de Benefícios, nenhuma informação de telefone ou endereço é fornecida aos bancos pagadores, quando da concessão de benefícios, e seu respectivo envio de créditos correspondentes. No Empréstimo Consignado, orientado pelo Protocolo CNAB FEBRABAN e pelo Manual Consulta de Dados para Consignados INSS/DTP, "nenhum dos serviços

comunicados há dados de endereço, telefone ou endereço eletrônico (e-mail), ou outras informações que possam facilitar qualquer tipo de assédio aos beneficiários".

4.34. Quanto ao item "d", o INSS informa que "não é possível que as instituições financeiras pagadoras tenham acesso aos dados do beneficiário antes da conclusão do processo de concessão. Informamos que desconhecemos qualquer fluxo de compartilhamento de informações de benefícios às instituições financeiras que não seja, exclusivamente, para operacionalizar o próprio pagamento de benefício. E, nesse sentido, apenas para benefícios que já passaram pela conclusão do processo de concessão". Ainda, as IFs não recebem dados de outros beneficiários além daqueles cujo pagamento do benefício compete a eles.

4.35. Note-se que está no escopo deste Processo de Fiscalização a oferta de crédito para qualquer beneficiário do INSS, não apenas para aqueles domiciliados em uma determinada IF. Nesse contexto, pessoa domiciliada na IF X significa que essa pessoa recebe seu benefício em conta bancária vinculada à IF X.

4.36. Este processo visa analisar a oferta ativa de crédito que é feita ao beneficiário pela IF Y, sendo que é a IF X que é responsável pelo pagamento do seu benefício. De acordo com o INSS, este apenas compartilha dados de beneficiários domiciliados com a respectiva IF responsável pelo pagamento. No entanto, este Processo analisa outra situação (pessoa recebe benefício da IF X, mas recebe oferta da IF Y), de forma que esse compartilhamento feito pelo INSS perde relevância, no caso concreto.

4.37. A respeito do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD) elaborado pelo INSS em relação ao tratamento de dados realizado para a concessão de benefícios, o INSS informa que tal relatório foi "elaborado, enviado e já foi inclusive revisado, apresenta-se na versão 2.0 já enviada anteriormente". No entanto, o documento enviado, Relatório RIPD eCONSIGNADOS (SEI nº 3687638), versa apenas sobre consignado e não sobre a concessão do benefício, momento anterior à consignação.

4.38. Sobre a atuação dos correspondentes bancários, o INSS destaca que é de "responsabilidade das IFs os atos praticados por seus correspondentes bancários em seu nome, conforme inciso I do art. 5º e § 4º do art. 34 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro de 2022", além do art. 3º da Resolução CMN nº 4.935, de 29 de julho de 2021.

4.39. Ainda sobre o acesso que o INSS permite no "Serviço de Consulta dos Detalhes dos Benefícios" após consentimento do beneficiário, o INSS informa que "a DATAPREV (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social) recepciona o termo [Termo de Autorização] e valida o formato do

documento (PDF/A), gerando um token de acesso na parte de empréstimo consignado. A relação é entre a Dataprev e as Instituições Financeiras através de um aplicativo como relatado acima no sistema econsignados". "A instituição financeira só terá acesso às operações que tenham sido previamente homologadas tecnicamente e expressamente habilitadas, uma a uma, pelo INSS".

4.40. Ainda, sobre as medidas de mitigação mapeadas para reduzir o risco de compartilhamento indevido descritas no Relatório RIPD eCONSIGNADOS (SEI nº 3687638), o INSS entende "efetivas (sic) as medidas posto que atendem (sic) aos padrões de segurança recomendados em normas técnicas de segurança da informação. Os serviços foram implementados em atendimento à IN Nº 100 do INSS, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018. Entretanto, para que faça (sic) uso desse serviço, a instituição financeira precisa encaminhar o Termo de Autorização de Acesso a Dados, expressamente autorizado pelo beneficiário. Adicionalmente, informamos que este instrumento não é obrigatório para operação de averbação, uma vez que o beneficiário pode disponibilizar a informação por outros instrumentos, tais como o extrato de consignação, carta de concessão ou informações declaradas por ele ao banco".

4.41. Concomitante ao Ofício enviado ao INSS, foram enviados novos ofícios às IFs em que a ANPD fez cinco blocos de perguntas específicas: (a) informações sobre compartilhamento de dados dos beneficiários entre o INSS e as IFs; (b) informações sobre o caminho dos dados de beneficiários dentro da IF; (c) informações sobre a oferta de serviços de crédito feita pela IF; (d) informações sobre o compartilhamento de dados entre a IF e os correspondentes bancários; (e) informações sobre o contrato de empréstimo em consignação iniciado pelo correspondente bancário.

4.42. Os ofícios foram respondidos por todas as IF, quais sejam:

- Agibank - Requisição Requisição de resposta ao Ofício nº186 (SEI nº 4484977);
- Mercantil - OFICIO Resposta Processo nº 00261.001688/20 (SEI nº 4486155);
- Pan - Petição Resposta Ofício 191 (4411347) (SEI nº 4486494);
- Crefisa - Petição Resposta Ofício 190/2023 (SEI nº 4489233);
- C6 - Petição Resposta ao ofício n.º: 192/2023/CGF/ANP (SEI nº 4490319);
- BMG - Petição Resposta ao Ofício nº 188/2023/CGF/ANPD (SEI nº 4490435);

- Itaú - Petição Resposta ao ofício (SEI nº 4490479);
- Santander - Documento Resposta ao Ofício - 00261.001688/2022-9 (SEI nº 4497368).

4.43. De forma específica, serão destacadas as respostas por blocos de perguntas que auxiliam a direcionar este Processo.

#### **(a) informações sobre compartilhamento de dados dos beneficiários entre o INSS e as IFs**

4.44. Em relação às perguntas do bloco (a), as IFs apresentaram respostas uniformes. Elas indicam que todas as semanas recebem uma lista de novos beneficiários pelo Arquivo de Concessão. A definição de quais benefícios estarão contemplados no envio semanal é de responsabilidade do INSS. Todos os meses, as IFs recebem dados dos beneficiários recorrentes para pagamento do benefício, em conjunto de arquivos conhecidos como "maciça". Ainda, o compartilhamento de dados no Serviço de Consulta dos Detalhes dos Benefícios "se opera em decorrência de uma autorização, nos termos da IN PRES/INSS nº 138/2023, via API disponibilizada pela Dataprev, através do caminho <https://api.dataprev.gov.br>. [...] Em regra, gera-se um Código Hash do termo assinado, o qual é encaminhado para a Dataprev, em conjunto com o número do CPF do beneficiário"- Requisição de resposta ao Ofício nº186 (SEI nº 4484977).

4.45. Diversas IFs destacam que, por força do art. 8º, §1º, e do art. 35, inciso II, da Instrução Normativa INSS nº 138/2022,

Todo cidadão contemplado por algum benefício do INSS terá seu benefício bloqueado para a realização de empréstimos consignados automaticamente, pelo período de 90 dias, a partir da data de concessão pelo INSS. Passados os 90 dias, o beneficiário (aposentado ou pensionista) poderá solicitar o desbloqueio de seu benefício para contratar um crédito consignado. Para isto, é necessário que um termo de autorização seja assinado pelo beneficiário para que a instituição financeira possa solicitar o acesso às informações do benefício ao INSS e avaliar a possibilidade de concessão do crédito. Além disso, o beneficiário precisa desbloquear o benefício junto ao INSS, indo presencialmente à sua Agência da Previdência Social ou via aplicativo MEU INSS. Quando o INSS autorizar e desbloquear o benefício, a contratação do crédito consignado poderá ser efetivada. Ademais, durante 180 dias (os 90 dias do benefício bloqueado automaticamente + 90 dias para frente), as instituições financeiras não podem fazer nenhuma abordagem ativa de oferta de crédito, sob pena de advertências e multas. Isto evita que o beneficiário seja contatado de forma inoportuna, causando desconforto e inconveniência. - Documento Resposta ao Ofício - 00261.001688/2022-9 (SEI nº 4497368).

4.46. O INSS alega não compartilhar dados dos beneficiários para oferta ativa de serviços de crédito, objeto deste Processo. Contudo, diante do volume de requerimentos recebidos pela CGF, entende-se que as determinações do INSS, que em tese funcionariam como impeditivos à oferta ativa de crédito, têm se mostrado insuficientes diante do caso ora analisado, já que os beneficiários continuam recebendo ofertas de serviço de crédito, mesmo antes de receberem a Carta de Concessão.

4.47. Além disso, a ferramenta "Não me perturbe" contou com a adesão de algumas IFs, em 2020, especificamente a respeito da oferta de serviços para operações de empréstimo e cartão de crédito consignado, conforme descrito no site da ferramenta. Como resultado da adesão, os "consumidores podem solicitar o bloqueio de ligações de telemarketing com ofertas de crédito consignado".<sup>[3]</sup>

4.48. Porém, os requerimentos recebidos pela ANPD são posteriores ao uso dessa ferramenta pelas IFs e, mesmo assim, os titulares continuam indicando o recebimento de contato não solicitado por meio do tratamento de dados pessoais. Isso demonstra a existência de lacunas na concretização da finalidade da ferramenta, o que atrai a competência da ANPD para analisar a incidência na LGPD no tratamento de dados para a oferta de serviços de crédito, como é o caso analisado nesse PF.

**(b) informações sobre o caminho dos dados de beneficiários dentro da IF**

4.49. As respostas às perguntas do bloco (b) não impactam na condução deste Processo de Fiscalização, apenas indicando o trâmite interno à IF para que o beneficiário receba pagamento do benefício.

**(c) informações sobre a oferta de serviços de crédito feita pela IF**

4.50. Em relação às perguntas do bloco (c), como exposto no [Item 4.20](#), o INSS possui normativa própria sobre regular a oferta ativa de serviços de crédito. Para além disso, o Pan destaca que:

XX  
XX  
XX  
XX  
XX.  
  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX. [...]  
  
[XX  
XX.(ACESSO RESTRITO AO PAN)













XX  
XX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX. [...]

XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX. [...]

XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XX  
XXXXXXXXXXXX. (ACESSO RESTRITO AO SANTANDER)

4.60. Os blocos de perguntas "c" e "d" são relevantes para a definição do escopo deste Processo. A partir das respostas apresentadas, as seguintes questões ganham centralidade:

- o titular de dados recebe a oferta ativa feita pela IF ou pelo Corban que possui contrato com a IF;
- o titular que eventualmente recebe oferta ativa não necessariamente tem ou teve algum vínculo ou relacionamento prévio com a ofertante;
- as ofertas são realizadas independentemente da IF em que o titular recebe o benefício;
- não foi detalhado de que forma os ofertantes identificam os beneficiários, atividade que pode ser feita pelo Corban não exclusivo, pelo Corban exclusivo, ou apenas pela IF;
- em regra, as IFs contratam Corbans não exclusivos para ofertarem serviços de crédito. Estes agentes atuam de forma "autônoma";
- as respostas das IFs variam sobre a natureza como agente de tratamento dos Corbans, se operadores ou controladores;
- em regra, as IFs se fundamentam na hipótese legal do legítimo interesse, consentimento ou execução de contrato

para tratamento de dados para oferta ativa de serviços;

- as IFs se vinculam às normas do INSS sobre a restrição de oferta de crédito consignado, mas há indícios de que essa obrigação não é observada pelas IFs e pelos Corbans, apesar de estarem abarcados pelo âmbito de aplicação da Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de acordo com o §3º do art. 1º, já que são IFs as quais mantêm Convênios e/ou Acordos de Cooperação Técnica com o INSS, diretamente ou por meio de interposta pessoa, física ou jurídica;
- em regra, as IFs dizem que elas e os Corbans contratados observam as listas restritivas de contato, como o "Não Me Perturbe", ou listas de Procons;
- em regra, não há compartilhamento de dados das IFs para os Corbans. No sentido do Corban para IF, o Corban informa os dados do beneficiário para a IF após o beneficiário demonstrar interesse no serviço de crédito para que as condições sejam especificadas.

#### **(e) informações sobre o contrato de empréstimo em consignação iniciado pelo correspondente bancário**

4.61. Em relação às perguntas do bloco (e), de forma geral, as IFs afirmam que as condições do empréstimo são definidas apenas após a autorização do beneficiário por sistema da própria IF, acessado inclusive pelos Corbans. Ainda, não há compartilhamento de dados das IFs para os Corbans. No sentido do Corban para IF, o Corban informa dados do beneficiário para a IF após o beneficiário demonstrar interesse no serviço de crédito para que as condições sejam especificadas. A elaboração das condições de crédito e o prosseguimento do contrato de empréstimo ocorre com base na hipótese legal de execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados ao contrato do qual seja parte o titular, conforme art. 7º, inciso V da LGPD.

4.62. Das IFs oficiadas, destaca-se que a Crefisa não respondeu especificamente aos questionamentos deste bloco. Ainda, o Mercantil indica que: A relação entre o Banco Mercantil e seus correspondentes bancários é regida por um contrato de prestação de serviços, que estabelece as responsabilidades, deveres e direitos de ambas as partes, conforme exige a Resolução CMN nº 4.935/2021. A execução desse contrato implica o (sic) compartilhamento de dados pessoais necessários para a realização de atividades relacionadas à oferta de serviços de crédito. Nesse contexto, a base legal para o tratamento de dados pessoais entre o Banco Mercantil e seus correspondentes bancários se enquadra na execução de um contrato, conforme previsão do art.

7º, inciso V, da Lei nº 13.709/2018.

4.63. Apresentados os principais achados deste bloco, cabe registrar que este Processo não visa analisar o tratamento de dados realizado no ato da contratação do empréstimo consignado, mas o tratamento de dados ocorrido em momento anterior, ou seja quando da oferta ativa de serviços de crédito.

4.64. Este é o relatório.

## 5. ANÁLISE

### DO ESCOPO DESTES PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO

5.1. O Plano Anual de Fiscalização 2022 (SEI nº 3625101) apresentou fundamentos relevantes para a condução deste PF, a saber:

O Setor Público, em suas diversas esferas e atividades, trata uma ampla gama de dados pessoais de todos os cidadãos brasileiros. O tratamento de dados por esses órgãos tem impacto direto para o titular, na medida em que é por meio desse tratamento que os titulares exercem direitos, têm acesso a benefícios e exercem plenamente a cidadania. Talvez seja por esses mesmos motivos que o Setor Público tenha sido um dos setores que recebeu mais reclamações, cerca de 11% do total. Um terço das reclamações contra o Setor Público são por exposição de dados, seguida de tratamento de dados sem base legal e vazamento de dados. As reclamações relativas à exposição de dados podem estar relacionadas ao próprio dever dos órgãos públicos de transparência, tal como previsto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação.

[...]

Dessa forma, deve-se priorizar a conclusão dos procedimentos e processos já em curso e o monitoramento daqueles órgãos que receberam maior número de reclamações, a exemplo do INSS. Além de receber maior número de reclamações, esse órgão trata grande quantidade de dados pessoais.

[...]

Os setores Financeiro e Telecomunicações foram os que receberam maior número de reclamações. Dada a elevada quantidade de reclamações nesses setores, é conveniente analisar os requerimentos relacionados a eles com mais detalhes, para que, caso se julgue oportuno, incluir esses setores no Mapa de Temas Prioritários 2022/2023.

5.2. Como consequência, foi instaurado o Processo nº 00261.000403/2023-82, em que, por meio da Nota Técnica 19 (SEI nº 4161316), esta CGF analisou trezentos e doze requerimentos recebidos pela coordenação durante 2021 e 2022. Desses trezentos e doze requerimentos, duzentos e oito se

referem ao setor financeiro, inclusive IF, Corban e financeiras em geral. Oitenta e três versavam sobre comunicação indesejada para oferta de serviços e cinco sobre oferta proativa de saque de FGTS, quantitativo relevante para o número de requerimentos recebidos por esta CGF.

5.3. Como já relatado, o objeto geral deste PF é o tratamento de dados pessoais realizado para viabilizar a oferta ativa de empréstimo consignado e outros serviços de crédito a beneficiários do INSS não domiciliados na IF que oferta o serviço, ou seja, nos casos em que a IF que oferta crédito não é a mesma IF responsável pelo pagamento do benefício. Em outras palavras, este processo se destina a avaliar a oferta ativa feita por Corbans não exclusivos para titulares com os quais não possuem relacionamento prévio.

5.4. Nesse sentido, este PF não propõe a analisar casos em que (i) a oferta de serviços de crédito é feita para qualquer pessoa, inclusive não beneficiários ou pessoas não vinculadas à beneficiários do INSS; (ii) a oferta é passiva, isto é, o titular busca a IF para firmar contrato de crédito; e (iii) a oferta é feita apenas pela IF responsável por pagar o benefício do INSS ao beneficiário.

## **DA RELAÇÃO ENTRE A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA E O CORRESPONDE BANCÁRIO**

5.5. A primeira etapa deste processo de fiscalização é a definição do agente de tratamento responsável e da responsabilidade daqueles que compõem a cadeia de tratamento de dados pessoais, informações que devem ser disponibilizadas aos titulares de dados, como destaca o art. 9º da LGPD.

Art. 9º O titular tem direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva acerca de, entre outras características previstas em regulamentação para o atendimento do princípio do livre acesso:

III - identificação do controlador;

IV - informações de contato do controlador;

V - informações acerca do uso compartilhado de dados pelo controlador e a finalidade;

VI - responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento;

[...]

5.6. No caso concreto, a regulação setorial estabelece um vínculo jurídico específico entre IFs e Corbans. A Resolução CMN nº 4.935, de 29 de julho de 2021, "dispõe sobre a contratação de correspondentes no País pelas instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil"<sup>[4]</sup>. No art. 3º, a Resolução é expressa em determinar que o Corban atua sob supervisão da IF.

Art. 3º O correspondente atua por conta e sob as diretrizes da instituição contratante, que assume inteira responsabilidade pelo atendimento prestado aos clientes e usuários por meio do contratado.

Parágrafo único. Cabe à instituição contratante garantir a integridade, a confiabilidade, a segurança e o sigilo das transações realizadas por meio do contratado, bem como o cumprimento da legislação e da regulamentação relativas a essas transações.

5.7. Frise-se que a interpretação deste artigo não é de que o Corban atua por conta própria e sob as diretrizes da IF, como afirmado em Petição Resposta ao ofício nº 192/2023/CGF/ANP (SEI nº 4490319). A IF, e não o Corban, é responsável por garantir a higidez e o cumprimento da legislação na relação contratual firmada entre o Corban e a IF. Ainda, a IF, e não o Corban, é responsável pelo atendimento prestado aos clientes e usuários por meio do contrato entre IF e Corban.

5.8. Tendo em vista a posição do Corban, enquanto agente que atua segundo as diretrizes firmadas pela IF, é possível depreender que ele assume posição de operador no tratamento de dados pessoais para oferta de serviços de crédito. A IF é responsável pelo atendimento prestado ao cliente e usuário, seja ele realizado pela própria IF, seja ele realizado pelo Corban contratado que atua em nome da IF. O Corban não age de acordo com suas próprias finalidades e meios para ofertar serviços de crédito, tanto é que as IF informam, especialmente nos itens [fazer referência aos parágrafos que começam com "Os blocos de perguntas 'c' e 'd'" e "Em relação às perguntas do bloco (e)", que os Corban possuem acesso ao sistema da IF para, no mínimo, inserir dados pessoais dos beneficiários interessados nos serviços ofertados.

5.9. A Resolução em questão determina uma relação jurídica em que os Corbans apenas operacionalizam as atividades determinadas pelas IFs, de forma a atuarem em nome e sob a responsabilidade das IFs, tendo em vista que estas são os agentes beneficiados pelo tratamento de dados de oferta de serviços de crédito.

5.10. Nota-se que essa Resolução está em harmonia com as obrigações previstas na LGPD, a fim de que haja um diálogo entre a Lei e essa Resolução:

Art. 16. O contrato deve prever que o atendimento em operações de crédito e arrendamento mercantil seja prestado com qualidade técnica compatível com a natureza e o risco dessas operações.

§ 1º A qualidade técnica do atendimento de que trata o caput deve ser atestada por exame de certificação aplicado à equipe do correspondente que preste atendimento em operações de crédito e arrendamento mercantil e organizado por entidade de reconhecida capacidade técnica. [...]

§ 3º A certificação de que trata o § 1º deve ter por base processo de capacitação que aborde, no mínimo, os aspectos técnicos das operações, a regulamentação aplicável, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), ética e ouvidoria.

5.11. Além disso, os requerimentos recebidos pela CGF indicam que os titulares percebem as IFs como controladoras de dados. Em regra, o titular encaminha à CGF denúncia ou petição indicando como requerido a própria IF e não outra pessoa jurídica que seria o agente que realiza a oferta diretamente, como os Corbans. Em parte, porque estes agentes intermediários não se apresentam em nome próprio ao titular, mas como representantes da IF. Os titulares acreditam que são as próprias IFs que estão realizando contato com eles e que estas possuem controle sobre o tratamento de seus dados na oferta de crédito. Dessa forma, a abordagem dos Corbans com os titulares corrobora o disposto na Resolução, já que o Corban é o agente que se relaciona diretamente com o cliente da IF e não se apresenta como pessoa jurídica diferente das IFs, mas como representante das instituições.

5.12. Esses elementos evidenciam, portanto, que o Corban apenas trata dados pessoais em nome da IF contratante, esta sim assume posição de controladora de dados, seja daqueles titulares que aceitam o serviço de crédito ofertado, seja daqueles que recusam, já que todos são afetados pelo tratamento do qual a IF se beneficia.

5.13. Caso similar ao ora analisado já foi julgado pela Autoridade de Proteção de Dados da Itália. Após o recebimento de vários SMS de marketing de um remetente chamado Dorelan, o titular dos dados tentou interromper a atividade indesejada entrando em contato com a entidade que parecia ser o proprietário da marca Dorelan, a empresa B&T Spa. Essa empresa, no entanto, alegou não estar envolvida no envio do SMS e encaminhou o titular dos dados a outra empresa terceirizada, a Aimon, uma empresa que realiza oferta de produtos e serviços. Posteriormente, o titular dos dados entrou em contato com a Aimon para exercer seus direitos de acesso e oposição. No entanto, a Aimon também negou qualquer responsabilidade.

5.14. Durante a investigação, a autoridade italiana verificou que a B&T Spa havia instruído a Aimon a enviar SMS promocionais a clientes em potencial. Em uma sucessão de etapas, com base no modelo de "caixas chinesas", verificou-se que os dados das pessoas contatadas eram provenientes de atividades de coleta não verificadas. A autoridade impôs sanção de multa a empresa controladora de dados (B&T Spa) por enviar, por meio de SMS, propaganda não desejada a partir da falta de controle adequado sobre a licitude das atividades de empresa de marketing, que exercia função de operador de dados (Aimon).

5.15. O art. 39 da LGPD reforça que o operador é responsável por realizar o tratamento segundo as instruções fornecidas pelo controlador, sendo competência do controlador verificar a observância das próprias instruções e das normas sobre a matéria. Assim, tendo em vista que o Corban atua segundo as diretrizes da IF, cabe a esta verificar a conformidade de seus contratados no que tange à proteção de dados.

5.16. Nota-se que, em acordo com a Resolução CMN nº 4.935, o Corban assume função de operador, enquanto a IF é controladora de dados e, portanto, responsável pelo tratamento realizado pelo agente que atua em nome dela. A regulação setorial fundamenta e determina um vínculo jurídico próximo entre esses entes, sendo o Corban agente que atua por conta da IF e em acordo com as diretrizes da IF.

5.17. Em uma análise subsidiária, caso a relação controlador-operador entre a IF e o Corban seja desconfigurada, nota-se que, ao menos, há controladoria conjunta entre a IF e o Corban. Não paira dúvida de que há tratamento de dados pelos dois agentes. Com isso, os dois agentes podem atuar segundo uma relação (i) controlador-operador, interpretação que melhor considera a Resolução CMN nº 4.935 e oferece maior proteção ao titular de dados, ou (ii) controlador-controlador, apenas caso a primeira não persista. A segunda hipótese é relevante para que se defina a função de cada controlador e, se convergente, a responsabilidade de cada um na cadeia de tratamento de dados pessoais.

5.18. Diante da especificidade do tema, cabe apontar a interpretação já definida pela ANPD.

A depender do contexto, uma mesma operação de tratamento de dados pessoais pode envolver mais de um controlador. Conforme a LGPD, art. 42, §1º, II, **quando mais de um controlador estiver diretamente envolvido no tratamento do qual decorram danos ao titular de dados, estes responderão de forma solidária**, à exceção das hipóteses previstas no art. 43.

Assim, embora a LGPD não explicita o conceito de controladoria conjunta, **é possível inferir que ele está contemplado no sistema jurídico de proteção de dados**. A definição das funções dos controladores conjuntos implica consequências no que diz respeito às funções dos agentes de tratamento e aos direitos dos titulares.

Considerando a inspiração da LGPD no direito europeu, é possível buscar nessa última norma, para esclarecimento, a definição de controladoria conjunta (art. 26 do RGPD): [...]

Para o regulamento europeu, a controladoria conjunta ocorre quando há uma **"participação conjunta" na determinação de "finalidades e meios de tratamento"**. Conforme o Comitê Europeu de Proteção de Dados (EDPB), a finalidade do tratamento pode

ocorrer a partir de **decisões comuns ou convergentes**.

Nas decisões comuns, duas ou mais entidades possuem uma intenção comum sobre as finalidades e meios de tratamento e tomam decisões em conjunto. Em contrapartida, **nas decisões convergentes existem decisões distintas sendo tomadas, porém elas se complementam de tal forma que o tratamento não seria possível sem a participação de ambos os controladores**.

Entretanto, ainda que o mesmo conjunto de dados seja tratado, **não haverá controladoria conjunta se os objetivos do tratamento forem distintos**. Por exemplo, diversos controladores podem tratar dados abertos do governo, cada um para suas finalidades específicas. Se estas finalidades não forem comuns, convergentes ou complementares, ambos serão controladores singulares em relação ao tratamento de dados e a controladoria conjunta não estará estabelecida, o que afastaria a incidência do art. 42, §1º, II, da LGPD.

Assim como na controladoria singular, os controladores conjuntos são capazes de determinar os elementos essenciais do tratamento. Essa decisão é tomada de maneira coletiva, mas **não há a necessidade de que cada controlador determine todos os elementos envolvidos em uma operação de tratamento** para que a controladoria conjunta se estabeleça.

Cabe, contudo, frisar, que **a identificação da controladoria conjunta será contextual e apenas o caso concreto permitirá identificar em que casos a controladoria conjunta foi estabelecida**. Uma vez que se configure, **a responsabilidade dos controladores será solidária**, nos termos do art. 42, §1º, II, **o que reforça a importância de que todos estejam em conformidade com a LGPD**.

Assim, ao adaptar a concepção europeia para o cenário da LGPD, pode-se entender o conceito de controladoria conjunta como **"a determinação conjunta, comum ou convergente, por dois ou mais controladores, das finalidades e dos elementos essenciais para a realização do tratamento de dados pessoais, por meio de acordo que estabeleça as respectivas responsabilidades quanto ao cumprimento da LGPD"**. (grifos nossos)<sup>[5]</sup>

5.19. Como referência para o Guia da ANPD, o entendimento europeu sobre o assunto é similar:

A situação de participação conjunta através de decisões convergentes resulta mais concretamente da jurisprudência do TJUE sobre o conceito de responsáveis conjuntos pelo tratamento. As decisões podem ser consideradas convergentes em relação às finalidades e aos meios se forem complementares e forem necessárias para que o tratamento se realize de tal modo que têm um impacto tangível na determinação das finalidades e dos meios do tratamento. Cumpre salientar que a noção de decisões convergentes

tem de ser considerada em relação às finalidades e aos meios do tratamento, mas não em relação a outros aspectos da relação comercial entre as partes. Assim, um critério importante para identificar decisões convergentes neste contexto é o fato de se o tratamento não seria possível sem a participação de ambas as partes nas finalidades e nos meios no sentido de que o tratamento por cada uma das partes é indissociável, ou seja, intrinsecamente ligado. A situação em que responsáveis conjuntos pelo tratamento agem com base em decisões convergentes deve, porém, distinguir-se do caso de um subcontratante, uma vez que este último - embora participando na execução de um tratamento - não trata os dados para as suas próprias finalidades, mas realiza o tratamento por conta do responsável pelo tratamento.

[...]

A responsabilidade conjunta pelo tratamento existe quando as entidades envolvidas no mesmo tratamento realizam o tratamento para finalidades definidas conjuntamente. Será este o caso se as entidades envolvidas tratarem os dados para finalidades iguais ou comuns.

Além disso, quando as entidades não têm a mesma finalidade para o tratamento, a responsabilidade conjunta pelo tratamento pode também, à luz da jurisprudência do TJUE, ser demonstrada **quando as entidades envolvidas prosseguem finalidades que estão estreitamente ligas ou são complementares**. Tal pode ser o caso, por exemplo, quando **exista um benefício mútuo decorrente da mesma operação de tratamento**, contanto que cada uma das entidades envolvida participe na **determinação das finalidades e dos meios da operação de tratamento pertinente**.

[...]

A este respeito, é importante salientar que a mera existência de um benefício mútuo (por exemplo, comercial) decorrente de uma atividade de tratamento não dá origem a responsabilidade conjunta pelo tratamento. **Se a entidade envolvida no tratamento não persegue qualquer(qualsquer) finalidade(s) própria(s) em relação à atividade de tratamento**, mas está simplesmente a ser remunerada por serviços prestados, **está a agir como subcontratante** e não como um responsável conjunto pelo tratamento.

[...]

É também possível que **uma das entidades envolvidas preveja os meios do tratamento e os disponibilize para atividades de tratamento de dados pessoais por outras entidades**. A entidade que decide fazer uso desses meios para que os dados pessoais possam ser tratados para uma finalidade específica também participa na determinação dos meios do tratamento. (grifos nossos)<sup>[6]</sup>

5.20. No caso concreto, é notório que o tratamento de dados pessoais ocorre por uma decisão única. Caso seja alegado o contrário, a decisão é, no mínimo, convergente, em que o Corban é responsável por entrar em contato com os beneficiários do INSS para identificar aqueles interessados em contratar serviços de crédito e a IF oferecer as condições do crédito e se beneficiar do contrato firmado. A cadeia de tratamento de dados pessoais ocorre para atingir-se um único objetivo: oferecer serviços de crédito para aqueles que podem se beneficiar dos serviços bancários e, com isso, firmar contratos. As duas partes se beneficiam do tratamento de dados, por isso a decisão é convergente.

5.21. Mesmo que seja faticamente possível que Corbans e IFs tomem decisões distintas, elas necessariamente se complementam para que seja possível ofertar serviços de crédito, atividade que depende da participação de ambos os agentes. Nota-se que não é necessário que todos os agentes determinem todos os elementos envolvidos no tratamento de dados para que haja controladoria conjunta, mas que o tratamento vise o mesmo objetivo. A IF se aproveita e se beneficia do tratamento de dados realizado pelo Corban e é por meio dessa atividade que firma contratos de crédito com os beneficiários do INSS.

5.22. Assim, mesmo que a atuação do Corban não esteja em conformidade com as diretrizes firmadas pela IF, o que poderia, a depender do caso, afastar a relação controlador-operador, a relação de controladoria conjunta se mantém, já que há decisão convergente e a IF se beneficia da ação do Corban, mesmo que fora do contrato firmado entre o Corban e a IF.

5.23. O Tribunal de Justiça da União Europeia, em caso parecido com este Processo de Fiscalização, entendeu pela controladoria conjunta entre agentes que atuam sob uma mesma finalidade. No caso concreto, a Comunidade das Testemunhas de Jeová da Finlândia coletava dados pessoais a partir da pregação de porta em porta que realizava, o que levantou questionamento sobre se a comunidade seria responsável pelo tratamento que realizava, ou apenas os fiéis que realizam a pregação seriam controladores de dados. Para o tribunal, "deve-se levar em conta o fato de que a Comunidade das Testemunhas de Jeová organiza, coordena e incentiva a pregação de porta em porta e que, em suas publicações, forneceu diretrizes sobre a coleta de dados no decorrer dessa atividade.

5.24. Além disso, a Autoridade para a Proteção de Dados [da Finlândia] constatou que essa comunidade tem controle efetivo sobre os meios de processamento de dados e o poder de proibir ou limitar esse processamento, e que definiu previamente a finalidade e os meios de coleta de dados, fornecendo diretrizes sobre a coleta. Além disso, os formulários usados anteriormente também são evidência do envolvimento ativo dessa comunidade no

processamento de dados".<sup>[7]</sup>

5.25. Os Corbans oferecem serviços de crédito a partir da finalidade definida pela IF, que é a própria razão de ser dos Corbans. Estes são "empresas (pessoas jurídicas), como as lotéricas ou banco postal, contratadas pelos bancos e demais instituições autorizadas pelo Banco Central (BC) para prestar serviços de atendimento aos seus clientes e usuários".<sup>[8]</sup> O aproveitamento dos dados pessoais coletados pelos Corbans é evidência do envolvimento ativo das IFs no processamento de dados, mesmo daqueles que recusaram a oferta de serviço de crédito.

5.26. Dessa forma, a LGPD prevê uma responsabilidade solidária entre os controladores que estiverem diretamente envolvidos no tratamento do qual decorreram danos ao titular dos dados, de acordo com o art. 42, § 1º, II.

## **DA HIPÓTESE LEGAL DO TRATAMENTO DE DADOS**

5.27. Após definir-se a responsabilidade dos agentes de tratamento envolvidos, para que um tratamento de dados pessoais esteja adequado, é necessário que o tratamento se fundamente em uma hipótese legal prevista na LGPD.

5.28. Em uma análise por exclusão, é patente a inaplicabilidade das hipóteses legais elencadas no art. 11, por não serem tratados dados sensíveis no tratamento de oferta ativa de serviços de crédito. Ainda, as seguintes hipóteses legais do art. 7º também são inaplicáveis por não possuírem relação com o tratamento ora analisado:

- para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (inciso II);
- 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 (inciso III);
- para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais (inciso IV);
- para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) (inciso VI);

- para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro (inciso VII);
- para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária (inciso VIII); ou
- para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente (inciso X).

5.29. As outras hipóteses merecem uma análise mais detida. Como descrito na Nota Técnica 39 (SEI nº 2922174), o consentimento (art. 7º, I) não consiste em hipótese legal superior às demais e tampouco deveria ser a hipótese legal de preferência:

O consentimento do titular dos dados recebeu tutela destacada na LGPD, ainda que não seja, vale lembrar, a única hipótese legal para o tratamento de dados pessoais nem hierarquicamente superior às demais contidas no rol do Art. 7º. Aliás, em determinados casos, a obtenção do consentimento poderá ser até mesmo inadequada, tendo em vista a existência de outra base legal contida no rol do Art. 7º, ou mesmo do Art. 11, aplicável.<sup>[9]</sup>

5.30. O art. 5º, XII, da LGPD, prevê que consentimento é apenas aquela "manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada". Segundo o §4º do art. 8º, o consentimento deve "referir-se a finalidades determinadas, [de forma que] as autorizações genéricas para o tratamento de dados pessoais serão nulas". Ainda, o §5º do art. 8º afirma que o "consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do titular, por procedimento gratuito e facilitado, ratificados os tratamentos realizados sob amparo do consentimento anteriormente manifestado enquanto não houver requerimento de eliminação, nos termos do inciso VI do caput do art. 18".

5.31. Ou seja, o controlador deve atender a diversos requisitos para que o consentimento seja considerado válido pela LGPD.

5.32. No âmbito internacional, a autoridade de proteção de dados do Reino Unido afirma que o consentimento é a hipótese legal adequada para os casos de oferta de produtos e serviços caso o ofertante saiba alguma informação que possa identificar a pessoa que está recebendo a oferta.<sup>[10]</sup> Este é o caso ora em análise, já que a IF oferta serviços de crédito para os beneficiários do INSS, logo tanto a IF quanto o Corban sabem, ao menos, que a pessoa com a qual estão realizando contato é beneficiária do INSS, seu nome e seu número de telefone. Muitas vezes, como destacado no [\[Item 4.5\]](#), o agente ofertante conhece outros dados pessoais dos beneficiários.

5.33. Ainda, o art. 8º da LGPD determina que o consentimento deverá ser fornecido por meio que demonstre a manifestação de vontade do titular ou por escrito, que deverá constar de cláusula destacada das demais cláusulas contratuais. Cabe ao controlador o ônus da prova de que o consentimento foi obtido em conformidade com o disposto nesta Lei.

5.34. No entanto, diante dos requerimentos recebidos, que deram origem a este PF, é possível intuir que os titulares que recebem as ofertas de serviços de crédito não consentiram com o tratamento. Os titulares não parecem estar minimamente informados da existência desse tratamento de dados, não conhecem a fonte dos dados e finalidade do tratamento, e se aborrecem com o tratamento feito, sem conseguirem fazer cessar os contatos indevidos.

5.35. Já quanto à hipótese de execução de contrato ou procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados (inciso V), ela também delimita requisitos para sua aplicação.

5.36. De acordo com a Nota Técnica 19 (SEI nº 4161316), a execução do contrato apenas é aplicável quando (i) o titular for parte do contrato e (ii) o compartilhamento for necessário para a execução do contrato. Com isso, o tratamento de dados só seria viável com base nessa hipótese legal quando essencial para cumprimento do núcleo do objeto do contrato, ou seja, prestação dos serviços ofertados pelo controlador.

5.37. Esse foi o entendimento desta CGF no primeiro tópico do item 5.8.2.19 da Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD, o qual dá interpretação restritiva à execução do contrato ("a execução de contrato será utilizada quando o tratamento dos dados está relacionado com alguma correção dos Serviços ou com aprimoramento e personalização relacionada ao núcleo (core) da prestação dos Serviços ao usuário").[\[11\]](#)

5.38. Dessa forma, os controladores somente poderiam se basear nesse fundamento legal caso demonstrassem que o tratamento de dados é imprescindível para o cumprimento do contrato firmado entre ele e o titular de dados. No entanto, como descrito nos requerimentos analisados, esta relação não está explícita para os titulares. Os titulares não concordam com a imprescindibilidade do tratamento, já que denunciam para a autoridade, e eles não são parte de contrato com o ofertante. Na verdade, apenas passam a potencialmente ser parte do contrato quando indicam interesse no crédito ofertado, mas não antes de receber a oferta e de manifestar seu interesse em aceitá-la.

5.39. Os procedimentos preliminares, que não ocorrem a pedido do titular, relacionados ao contrato não abarcam casos de oferta de serviços para firmar o contrato. Neste caso, a questão é a oferta ativa e não as atividades necessárias para firmar-se um contrato, como nos casos em que é necessário

coletar dados pessoais para assinatura de um contrato a pedido do titular.

5.40. As IFs se valem da hipótese legal de execução de contrato para fundamentar o tratamento de dados que elas realizam a partir dos dados coletados pelos Corbans, sob a premissa de que a IF recebe os dados dos interessados em contratar com a IF para a elaboração de uma proposta personalizada para o titular. Porém, este PF visa analisar a oferta ativa de serviço de crédito, momento anterior à contratação. Logo, esta premissa não se aplica no caso em análise.

5.41. Ainda, como o contrato deve ter como parte o titular, os agentes de tratamento não podem se valer dessa hipótese legal para cumprimento de contrato firmado entre eles.

5.42. O legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais não sensíveis quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiros, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular (inciso XI). Também é importante que o legítimo interesse esteja sempre em linha com os princípios previstos no art. 6º da LGPD, notadamente o da finalidade, da necessidade, da transparência e da segurança.

5.43. A LGPD permite o tratamento de dados pessoais para atender legítimos interesses de terceiros. No entanto, a Lei não conceitua quem seriam os terceiros, de forma que é possível entender-se por terceiro qualquer pessoa, jurídica ou natural, de direito público ou privado, que tem interesse no tratamento de dados pessoais ou dele se beneficia, mas não se enquadra na definição de controlador ou operador, já que estas são categorias previstas na LGPD. Dessa forma, tem-se a hipótese de que é possível que um controlador trate dados pessoais para que terceiro seja beneficiado pelo tratamento de dados com fundamento no interesse legítimo de terceiro.

5.44. Tendo em vista a flexibilidade desta base legal, o art. 10 da LGPD dispõe sobre a hipótese do legítimo interesse, nos seguintes termos:

Art. 10. O legítimo interesse do controlador somente poderá fundamentar tratamento de dados pessoais para finalidades legítimas, consideradas a partir de situações concretas, que incluem, mas não se limitam a:

I - apoio e promoção de atividades do controlador; e

II - proteção, em relação ao titular, do exercício regular de seus direitos ou prestação de serviços que o beneficiem, respeitadas as legítimas expectativas dele e os direitos e liberdades fundamentais, nos termos desta Lei.

§ 1º Quando o tratamento for baseado no legítimo interesse do controlador, somente os dados pessoais estritamente necessários

para a finalidade pretendida poderão ser tratados.

§ 2º O controlador deverá adotar medidas para garantir a transparência do tratamento de dados baseado em seu legítimo interesse.

§ 3º A autoridade nacional poderá solicitar ao controlador relatório de impacto à proteção de dados pessoais, quando o tratamento tiver como fundamento seu interesse legítimo, observados os segredos comercial e industrial.

5.45. Assim, o legítimo interesse só pode ser utilizado para finalidades legítimas, consideradas a partir de situações concretas. Alegações superficiais, situações genéricas, situações potenciais, eventos futuros ou incertos ou em tese não poderão ser fundamentadas pela hipótese legal do legítimo interesse.

5.46. Nesse sentido, a LGPD apresenta parâmetros que permitem identificar elementos mínimos para utilização do legítimo interesse, que devem levar em consideração a análise das situações concretas, o apoio e a promoção das atividades do controlador, a proteção de direitos dos titulares de dados e a prestação de serviços que beneficiem os titulares de dados.

5.47. Essa análise também é chamada de teste de legítimo interesse, ou teste de adequação ao art. 10, e leva em consideração especialmente (i) a legitimidade do interesse; (ii) a necessidade; (iii) o balanceamento de interesses e; (iv) as salvaguardas utilizadas pelo controlador quando do tratamento dos dados.

5.48. Na primeira etapa do teste, o controlador deve demonstrar que a atividade de tratamento é legítima por ser lícita e apoiar as atividades do controlador ou de terceiro, além de a atividade ser concreta, ou seja, não especulativa ou pouco articulada.<sup>[12]</sup> Esses requisitos estão associados ao art. 10, caput, e I, da LGPD, em que o controlador pode utilizar essa base sempre que estiver diante de situações concretas, finalidades legítimas e práticas que apoiem ou promovam as atividades do controlador.

5.49. De acordo com o art. 6º, III, da LGPD, o princípio da necessidade se refere à "limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados". Já na segunda etapa do teste, o art. 10 da LGPD, que disciplina o legítimo interesse, também ressalta o princípio da necessidade no §1º ao estabelecer que quando "o tratamento for baseado no legítimo interesse do controlador, somente os dados pessoais estritamente necessários para a finalidade pretendida serão tratados". A partir da redação do §1º, que faz uso da expressão "estritamente necessário", infere-se que o legislador espera maior rigor do agente de tratamento ao avaliar a adequação ao princípio da necessidade nos casos de tratamento

fundamentado no legítimo interesse.

5.50. Na terceira etapa, o balanceamento é feito para analisar (i) a legítima expectativa do titular quanto ao tratamento de dados que está submetido, bem como (ii) as repercussões enfrentadas pelo titular diante do tratamento, principalmente quanto a efeitos discriminatórios e cerceadores de sua autonomia. Diante do interesse legítimo, percebido pela situação concreta e finalidade legítima, da necessidade e do balanceamento dos interesses envolvidos, é fundamental que o controlador adote salvaguardas para tratar dados com base no legítimo interesse, em vista do art. 10, §§ 2º e 3º da LGPD.

5.51. Como evidenciado, o controlador possui ônus argumentativo maior ao fundamentar um tratamento de dados no legítimo interesse. Esse ônus perpassa por deveres mais rígidos de transparência para com o titular, a fim de que este possa se autodeterminar e, com isso, se opor ao tratamento que considera incompatível ou desproporcional com suas legítimas expectativas. Ainda, cabe ao controlador adotar medidas de forma ativa que mitiguem os riscos do tratamento enfrentados pelo titular.[\[13\]](#)

5.52. Apenas são validados pelo teste aqueles tratamentos concretos em que, após a análise do teste, não há prevalência dos direitos e das liberdades dos titulares frente aos legítimos interesses incidentes.

5.53. Em vista deste requisito e do conteúdo dos requerimentos enviados à ANPD, é provável que haja pouca ou quase nenhuma expectativa do titular em ter seus dados utilizados para oferta de serviços de crédito, já que é expressivo o volume de requerimentos que denunciam tais espécies de compartilhamento, como evidenciado no relatório desta Nota Técnica. Em regra, esses requerimentos que questionam o contato, classificando-o ora como inoportuno, perturbador do sossego, insistente, repetitivo ou indevido e, também, solicitam a exclusão de seus dados para não receberem novos contatos, o que demonstra a falta de expectativa e a insatisfação do titular para com o tratamento de suas informações[\[14\]](#).

5.54. Conforme o entendimento da autoridade de proteção de dados do Reino Unido, em regra, o tratamento baseado no legítimo interesse (i) não é exigido por lei, mas é claramente vantajoso para o controlador ou para outros; (ii) o impacto na privacidade do titular é limitado; (iii) a pessoa deve razoavelmente esperar que se utilize os seus dados dessa forma; (iv) o controlador não pode, ou não quer, dar à pessoa todo o controle inicial (ou seja, consentimento) ou incomodá-la com pedidos de consentimento perturbadores **quando é pouco provável que se oponha ao tratamento**; (v) ou quando existe um relacionamento prévio entre o titular e o agente de tratamento[\[15\]](#). Nenhuma dessas hipóteses se assemelha ao caso ora analisado, o que reforça o distanciamento entre esta hipótese legal e o tratamento objeto deste PF.

5.55. Portanto, existem indícios contundentes de que o legítimo interesse não constitui hipótese adequada para amparar a oferta ativa para titulares com os quais o controlador não possui relacionamento prévio.

5.56. Como consequência, há indícios suficientes de que o tratamento de dados para oferta ativa de serviços de crédito de dados de beneficiários do INSS não pode se lastrear nas hipóteses legais de consentimento - porque ausente o consentimento -, de execução de contrato ou de legítimo interesse previstas no art. 7º da LGPD. Dessa forma, cabe à IF apresentar uma hipótese legal plausível que legitime o tratamento de dados ora analisado.

5.57. Em acordo com a obrigação legal de definir-se uma hipótese para o tratamento de dados pessoais, sugere-se determinar que a IF apresente a hipótese legal adequada que autoriza o tratamento de dados para oferta de consignado. Caso a hipótese eleita seja o consentimento, sugere-se determinar que a IF prove a coleta do consentimento do titular, de acordo com o art. 8º, da LGPD. Caso a hipótese elegida seja o legítimo interesse, sugere-se determinar que a IF apresente o teste de legítimo interesse, em observância do art. 10, da Lei.

## **6. CONCLUSÃO**

6.1. Diante do exposto, com supedâneo no art. 34 do Regulamento de Fiscalização da ANPD, sugere-se:

- a) a instauração de Processos de Fiscalização específicos em face das quatro IFs mais requeridas pelos titulares e denunciantes à CGF, a saber: Banco Itaú, Banco Pan, Banco Santander e Banco Bradesco; para que seja possível instruir os processos de forma autônoma; e
- b) a expedição de Solicitação de Regularização para que os referidos agentes de tratamento apresentem hipótese legal válida para tratamento de dados na oferta ativa de serviços de créditos aos beneficiários do INSS em 20 dias. As demais IFs, por ora, permanecem sob observação para avaliação futura;

## **7. ENCAMINHAMENTOS**

7.1. Sugere-se o envio dos autos públicos deste Processo de Fiscalização para SENACON, tendo em vista a complementaridade entre direito do consumidor e proteção de dados, bem como o objetivo deste PF, que é promover a implementação da legislação de proteção de dados pessoais, zelar pelo seu cumprimento e proteger os direitos dos titulares de dados, em conformidade com o art. 3º do Regulamento de Fiscalização.

7.2. Sugere-se, ainda, a publicação de versão pública desta Nota Técnica no sítio eletrônico da ANPD.

7.3. Encaminhado, por fim, a presente Nota Técnica para aprovação superior.

**SAMIRA BORELLI SATRIANO**

Coordenação-Geral de Fiscalização

**De acordo.**

**ULLIANA CERVIGNI MARTINELLI**

Coordenadora de Fiscalização, Substituta

---

[1] Essa Nota Técnica foi elaborada com a colaboração de Eduarda Costa Almeida, assistente nesta Coordenação-Geral de Fiscalização.

[2] Todos os documentos mencionados na presente Nota Técnica deverão ser acessados pela antiga plataforma SUPER através do link <https://supersip.presidencia.gov.br>

[3] Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/noticia/3400/pt-br>

[4] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4935>

[5] Disponível em: [https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia\\_agentes\\_de\\_tratamento\\_e\\_encarregado\\_defeso\\_eleitoral.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia_agentes_de_tratamento_e_encarregado_defeso_eleitoral.pdf)

[6] Disponível em: [https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_pt.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_pt.pdf)

[7] Disponível em: <https://x.gd/1NLUE>

[8] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/quem-sao-correspondentes-no-pais>

[9] TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; VIOLA, Mario. Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 9, n. 1, 2020. Disponível em: < <http://civilistica.com/tratamento-de-dados-pessoais-na-lgpd/> >. Data de acesso: 4 set. 2021.

[10] Disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/advice-for-small-organisations/frequently-asked-questions/marketing/#postal>

[11] Disponível em: [https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/nt\\_49\\_2022\\_cfg\\_anpd\\_versao\\_publica.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/nt_49_2022_cfg_anpd_versao_publica.pdf)

[12] BIONI, Bruno Ricardo. Legítimo Interesse: aspectos gerais a partir de uma visão obrigacional. DONEDA, Danilo, et al. (coord). Tratado de proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 178.

[13] BIONI, Bruno Ricardo. Legítimo Interesse: aspectos gerais a partir de uma visão obrigacional. DONEDA, Danilo, et al. (coord). Tratado de proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 178.

[14] Nesse sentido, destacam-se iniciativas como o Não me perturbe (<https://www.naomeperturbe.com.br/>), ações da SENACON e estudos feitos pelo IDEC sobre ligações abusivas.

[15] Disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/legitimate-interests/when-can-we-rely-on-legitimate-interests/>



Documento assinado eletronicamente por **Samira Borelli Satriano**, **Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD**, em 26/01/2024, às 18:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ulliana Cervigni Martinelli**, **Coordenador(a), Substituto(a)**, em 26/01/2024, às 18:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://anpd-super.mj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://anpd-super.mj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **XXXXX** e o código CRC **XXXXXX**.

SCN Quadra 06, Conjunto A, Ed. Venâncio 3000, Bloco A, 9º andar, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70716-900  
Telefone: (61) 2025-8168 e Fax: @fax\_unidade@ - <https://www.gov.br/anpd/pt-br>

**Referência:** Processo nº 00261.001688/2022-98

SEI nº 0049668