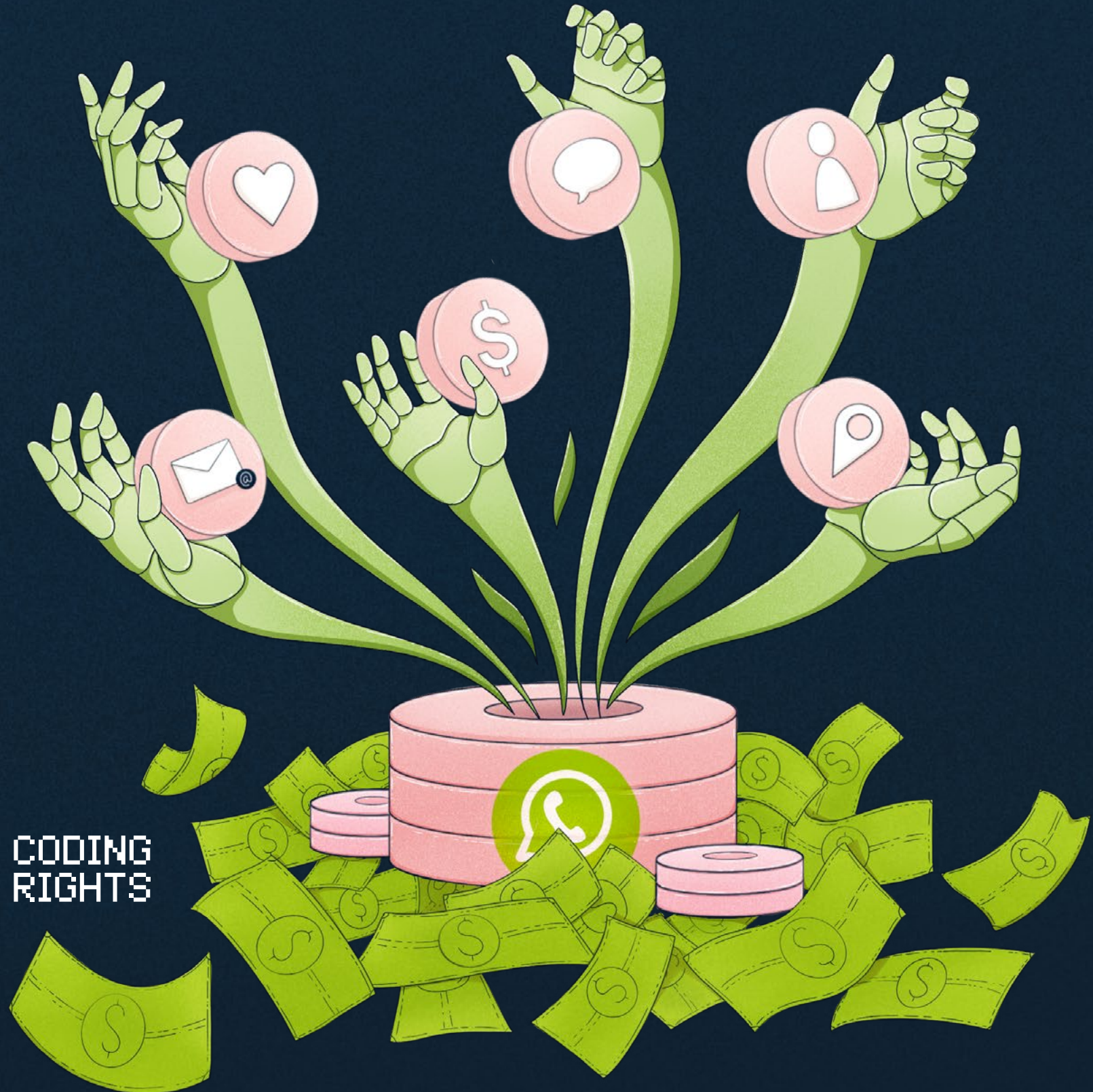


# WHATSAPP PAY: A PRÓXIMA FRONTEIRA PARA AMPLIAÇÃO DOS MONOPÓLIOS DE DADOS



CODING  
RIGHTS



## FICHA TÉCNICA

**WHATSAPP PAY:** A próxima fronteira para ampliação dos monopólios de dados

### **Autoras**

Vanessa Koetz  
Bianca Kremer

### **Edição e Coordenação**

Joana Varon

### **Projeto Gráfico**

Clarote

### **Realização**

**CODING  
RIGHTS**

### **Apoio**



### **Licença**



Este estudo foi desenvolvido ao longo de quase quatro meses, finalizado em janeiro de 2022 e atualizado na ocasião do seu lançamento em maio do mesmo ano.

**Rio de Janeiro,**  
Maio, 2022

## QUEM SOMOS?

**A CODING RIGHTS É UMA ORGANIZAÇÃO DE PESQUISA E ADVOCACY** focada em expor as assimetrias de poder por trás do desenvolvimento, implementação e uso de determinadas tecnologias, principalmente com foco na desigualdade de gênero e suas interseccionalidades de classe, raça, território, entre outras. Mais informações em [codingrights.org](http://codingrights.org).

## SOBRE AS AUTORAS

**VANESSA KOETZ** é diretora de projetos e pesquisadora da Coding Rights. Advogada e ativista é bacharel e mestre em Direito pela PUC-SP. Membro do grupo de estudos “Violência em Tempos Sombrios” do Núcleo de Estudos da Violência na Universidade de São Paulo. Atuou como diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e coordenadora jurídica de mandato parlamentar estadual. Feminista, defensora dos direitos humanos e coletivos, direito e tecnologia, direito à cidade e ao meio ambiente urbano.

**BIANCA KREMER** é advocacy & policy Fellow na Coding Rights. Doutora em Direito pela PUC-Rio. Former Research Fellow na Universidade de Leiden (Holanda), no Center for Law and Digital Technologies (eLaw). Professora de graduação e pósgraduação em Direito Digital no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e no MBA em Gestão da Segurança da Informação no Instituto Infnet. Coordenadora de pesquisa no IDP Privacy Lab (Cedis – IDP) e Líder de Pesquisa no CJUS FGV Direito Rio, no projeto Segurança Pública na Era do Big Data.

**JOANA VARON** é diretora fundadora da Coding Rights, fellow em Direitos Humanos e Tecnologia do Carr Center for Human Rights Policy da Harvard Kennedy School. Afiada ao Berkman Klein Center for Internet and Society at Harvard University, onde estuda métodos de ficção especulativa para trazer valores transfeministas ao desenvolvimento de Inteligência Artificial. Ex-Mozilla Media Fellow, é idealizadora de vários outros projetos criativos de arte, ativismo e tecnologia, como transfeministech.org, #FromDevicesToBodies, chupadados.com, #safersisters, Safer Nudes, protestos.org, Net of Rights e freenetfilm.org.



# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO / 06

### A. Contexto tecnopolítico: a dominação de mercado e de subjetividades configurando o poder sem limites das BigTech / 08

Do zero-rating ao monopólio no mercado de apps de mensageria / 10

Whatsapp Pay: a próxima fronteira / 11

### B. Contexto socioeconômico: exclusão financeira no Brasil tem gênero e raça / 13

### C. Objetivos e Metodologia / 15

## 2. WHATSAPP PAY: O QUE É E COMO FUNCIONA / 18

### A. Controvérsias jurídicas para definição do que seria o serviço no Brasil / 18

Limitações impostas e pré-requisitos / 22

(In)segurança e isenções de responsabilidade for fraudes / 23

O imbróglio de Políticas de Privacidade e Termos de Serviço que se aplicam / 23

### B. Regulação de proteção de dados no Brasil vs mudanças na política de privacidade e termos de uso do Whatsapp no Brasil / 26

Como era e o que mudou / 28

Nova política de privacidade e anúncio do Whatsapp pay / 29

Um caso que requer sinalizações de autoridades de defesa do consumidor, proteção de dados e direito econômico / 32

O tratamento desigual na proteção de dados de consumidores do Whatsapp no Brasil e na Europa / 34

### C. Países do sul como laboratórios de experimentos do Facebook/Meta / 35

M-Pesa - inspiração queniana para as origens do Whatsapp Pay / 35

Whatsapp Pay na Índia / 37

## 3. PRÁTICAS DE MONOPÓLIO VS LEI DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL / 40

# SUMÁRIO

## **A. As controvérsias no processo do CADE / 40**

Sistematização do processo do CADE / 45

## **4. O DEBATE SOBRE A CLASSIFICAÇÃO JURÍDICA DO WHATSAPP PAY / 47**

### **A. Regulação de Iniciadora de Transação de Pagamentos no Brasil / 47**

Iniciadoras de transação de pagamentos no Sistema Brasileiro de Pagamentos / 50

Vedações impostas a instituições iniciadoras de transações de pagamento / 54

### **B. Autorização junto ao Banco Central como requisito de funcionamento / 56**

Barreiras de acesso à informação ao cidadão e consumidor sobre os processos de autorização do Whatsapp Payment no Bacen / 57

Principais normativas que se aplicam ao Whatsapp Pay no Brasil / 62

## **5. CONCLUSÕES / 63**

### **A. A necessidade de abordagem multissetorial entre órgãos reguladores para tratar do monopólio de dados das Big Tech / 63**

Acordo de cooperação CADE E ANPD / 69

### **B. Desafios futuros para a regulação do Whatsapp Pay / 70**

Integração ao Pix / 70

Open Banking / 72

Recomendações / 59

## **BIBLIOGRAFIA / 81**

**ANEXO – Pedido de Acesso à Informação nº 18810.005601/2021-72 feita pela Coding Rights ao Banco Central do Brasil / 83**

# 1. INTRODUÇÃO

Em 30 de março de 2021, o Banco Central do Brasil (BCB) aprovou a entrada do Whatsapp Pay no país. Um sistema de transferência de recursos por meio do próprio Whatsapp sem pagamento de taxas bancárias. O foco são pequenos pagamentos, sendo que são permitidas até 20 transações por dia de até R\$ 1.000 por transação, com limite mensal de R\$ 5.000. Inclusive, o governo do Estado de São Paulo chegou a anunciar que passageiros de metrô e ônibus poderiam pagar a passagem do transporte público via Whatsapp<sup>1</sup>.

A funcionalidade já tinha sido lançada em junho de 2020, mas foi suspensa por tempo indeterminado poucos dias depois, a mando do Banco Central do Brasil e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). A empresa foi ameaçada de multa de R\$500.000 por dia caso não suspendesse o serviço. O que mudou desde então?

No segundo semestre de 2021, cerca de 120 milhões de pessoas, 60% da população, usavam o Whatsapp como aplicativo de mensagens no país<sup>2</sup>. O Whatsapp já é o único app de chat no país que tem acordos de *zero-rating* com as operadoras de telefonia, ou seja, pode ser acessado sem cobrança pelo tráfego de dados para acessar o app, sem custo no consumo da franquia dos planos de conexão de internet. Razão que contribui diretamente para o monopólio de mercado desse app e que limita o acesso a outros apps de mensageria, principalmente por parte de camadas mais empobrecidas da população, que dependem do acesso à rede por planos pré-pagos e com planos de dados menores. Agora, o Brasil é o segundo país a testar esse serviço de pagamentos. O primeiro foi a Índia, país que com mais de 400 milhões<sup>3</sup> de pessoas usando o app em 2021, é onde ele tem mais consumidores no mundo. Não por acaso, os testes-piloto são implementados em enormes mercados do app no mundo situados em países distantes da sede da empresa. Para além de cunharem o termo "usuário" para denominar quem utiliza um determinado

---

1 Vai de Pix! Usuários de SP e Salvador já podem pagar o transporte público digitalmente. Disponível em: <https://www.tudocelular.com/tech/noticias/n175288/transporte-publico-comprar-passagens-via-whatsapp.html>. Acesso em 20.12.21.

2 Números atuais do WhatsApp no Brasil e o potencial do app para negócios <https://www.messengerpeople.com/pt-br/whatsapp-no-brasil/#:~:text=Com%20quase%20120%20milh%C3%B5es%20de,meio%20predileto%20para%20mandar%20mensagens>. Acesso em 20.03.22

3 WhatsApp may soon touch 500 million users in India despite new privacy policy, claims report. Disponível em: <https://www.indiatoday.in/technology/news/story/whatsapp-may-soon-touch-500-million-users-in-india-despite-new-privacy-policy-claims-report-1758344-2021-01-12> Acesso em 20.12.21.

software - denotando o desejo das empresas do Vale do Silício de fomentar vício, adição e dependência no uso de seus produtos, quando deveriam nos tratar simplesmente como consumidores e consumidoras, palavra que denota direitos, ao que tudo indica, como cidadãos e cidadãs de países com menor poder de aplicação da lei sobre as práticas dessas empresas do que tem seu país de origem, também somos vistos como cobaias para ajudar ampliar o monopólio do Facebook, agora denominado Meta, assim como as ambições megalomaniacas da empresa.

Não é a primeira vez que a empresa trata pessoas de países fora do Norte Global e da periferia da economia mundial de maneira diferente. Recentes alterações na política de privacidade do app demonstraram de maneira tangível as assimetrias de poder na geopolítica da proteção de dados, uma vez que a mudança não se aplicava na Europa, mas nos demais países visava, entre outras coisas, restringir o acesso de pessoas que não aderirem à nova política, que incluía explicitar o consentimento para o compartilhamento de dados do app com o Facebook. No Brasil, a mudança em sua política de privacidade foi questionada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), pelo Ministério Público Federal (MPF), pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) que, entre outras recomendações, solicitaram o adiamento da mudança, programada para março de 2021 e algumas restrições nas mudanças.

Na verdade o Whatsapp Pay funciona via Facebook Pay, ou seja, para a ativação dessa funcionalidade, torna-se necessário justamente o compartilhamento de dados cujo consentimento está sendo questionado pela mudança de política de privacidade. E, com isso, o Whatsapp/Facebook, com todo seu histórico de violação de proteção de dados pessoais, passam a ter acesso ao nosso CPF, dados bancários, nossas transações bancárias associadas à nossa lista de contatos, além de número de celular e pode cruzar esses dados com nossos usos de redes sociais e de localização. Nunca um banco ou operadora de cartão de crédito teve tanta informação sobre nós. Estamos fornecendo tudo isso para uma empresa cujo modelo de negócio é a publicidade.

Como funciona tecnicamente esse serviço? Como tem sido a implementação desse sistema no Brasil? O que mudou da decisão inicial do CADE para cá? Esse novo serviço serve como forma de se contrapor à indicação de órgãos reguladores contra alterações na política de privacidade? Que questões de segurança emergem com o serviço? Muito mais do que a análise de mais um serviço da empresa, a questão de



fundo é que, pouco a pouco, para além de deter uma situação de monopólio de meios de comunicação digitais, o Facebook, agora Meta, parece visar expandir seus domínios para configurar um monopólio ainda mais amplo, agora focado em meios de pagamento, fazendo frente até a grandes bancos, principalmente se considerarmos o poder que a empresa tem no que diz respeito ao acesso a nossas informações e hábitos. Existem respostas possíveis no Direito Concorrencial que dariam subsídio à proteção de Direitos Humanos nos meios digitais? E, para além de regras de concorrência, quais os limites são possíveis de se impor ao capitalismo de plataforma e às práticas de colonialismo de dados dessas grandes empresas de tecnologia? Quem fica mais vulnerável a essas práticas? Quem lucra? Quem perde nesse arranjo produtivo neoliberal e global das Big Tech? Mesmo se esse serviço não deslanchar como espera o Facebook/Meta, quais limites foram impostos para uma empreitada semelhante? Essas são apenas algumas das várias perguntas que uma iniciativa como essa faz emergir e sobre as quais este estudo pretende se debruçar.

## **A. CONTEXTO TECNOLÓGICO: A DOMINAÇÃO DE MERCADO E DE SUBJETIVIDADES CONFIGURANDO O PODER SEM LIMITES DAS BIGTECH**

O mundo é um lugar muito desigual. Entre lockdowns e negacionismos, os bilionários ficaram US\$ 1,6 trilhão mais ricos em 2021<sup>4</sup>. A corrida espacial dos super-ricos convive com mais de cinco milhões de mortos pela pandemia de COVID-19 e que está longe de ter um fim. Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft, sozinhas, equivalem a cerca de 12% do PIB global - ficando atrás, apenas, das economias da China e Estados Unidos<sup>5</sup>. Enquanto brasileiros disputam um caminhão com restos de ossos para matar a fome, a receita do Facebook, Inc. - agora, Meta - cresceu 41% em 2021 e soma um total de US\$ 84 bilhões<sup>6</sup>. Facebook, Messenger, Instagram e Whatsapp são alguns de seus produtos ofertados no mundo todo. E nas mais diferentes partes do globo impactam ferozmente a vida das pessoas e os regimes democráticos.

---

4 PETERSON-WITHORN, Chase. Bilionários de todo o mundo ficaram US\$ 1,6 trilhão mais ricos em 2021. Forbes. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2021/12/bilionarios-de-todo-o-mundo-ficaram-us-16-trilhao-mais-ricos-em-2021/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

5 ROSSI, Edson. BigTechs: 2021, o ano em que as gigantes de tecnologia se tornaram insuperáveis. Isto é dinheiro. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/bigtechs-2021-o-ano-em-que-as-gigantes-de-tecnologia-se-tornaram-insuperaveis/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

6 ROSSI, Edson. BigTechs: 2021, o ano em que as gigantes de tecnologia se tornaram insuperáveis. Isto é dinheiro. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/bigtechs-2021-o-ano-em-que-as-gigantes-de-tecnologia-se-tornaram-insuperaveis/>. Acesso em: 20 dez. 2021.



Cambridge Analytica, manipulação das eleições, invasão do Capitólio nos Estados Unidos, propagação de *fake news* e discursos de ódio fazem parte da história dessa gigante de tecnologia que tem como centro de seu negócios a venda de anúncios publicitários. E, mais recentemente, o The Wall Street Journal publicou denúncias de uma ex-funcionária da empresa que apontavam para uma série de incoerências e violações de direitos humanos por parte das políticas da empresa, tudo relatado em documentos internos do Facebook que a denunciante vazou. Os apontamentos são, no mínimo, alarmantes. Regras da plataforma excepcionadas a grandes personalidades, nocividade para mulheres e meninas, aumento da depressão, ansiedade e ódio, facilitação do tráfico de drogas e de pessoas, dentre outros, são algumas das conclusões da investigação jornalística<sup>7</sup>.

Ainda assim, o Whatsapp se tornou parte da vida cotidiana e, ainda mais com a digitalização acelerada pela pandemia, está presente em todas as dimensões da vida - profissional, de produtos e serviços, familiar, relacionamentos afetivos, etc - tornando-se o aplicativo de mensageria mais popular do mundo. Sendo a Índia e o Brasil os países com mais gente usando o app, e os Estados Unidos, em terceiro lugar. Na Índia, estima-se que o aplicativo alcance 500 milhões dos 1,3 bilhão de indianos<sup>8</sup>. Já no Brasil, cuja população é superior a 200 milhões de habitantes, estimativas apontam que o Whatsapp está instalado em 99% dos smartphones e cerca de 86% faz uso diário desse aplicativo. É o app mais instalado no país, seguido do Instagram (82%) e do Messenger (76%), e com menor risco de desinstalação (1%)<sup>9</sup>. O que significa que uma só empresa é responsável pelos três apps mais instalados no país, e portanto, detém o poder de desenhar formatos de interação sociais possíveis em vários dos nossos processos diários de comunicação e acesso à informação. Se por um lado algoritmos das redes sociais determinam que conteúdo chega ou não para quem, o Whatsapp nos restringe a uma maneira de comunicar baseada em mensagens curtas, imagens ou áudios trocadas entre duas pessoas ou em grupos, e se tornou o espaço prioritário de muitas pessoas para se comunicarem entre conhecidos ou prestadores de serviços dos mais diversos, trocando

---

7 The facebook files: a wall street journal investigation. A Wall Street Journal investigation. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/the-facebook-files-11631713039>. Acesso em: 20 dez. 2021.

8 AHMED, Yasmin. WhatsApp may soon touch 500 million users in India despite new privacy policy, claims report. India Today. Disponível em: <https://www.indiatoday.in/technology/news/story/whatsapp-may-soon-touch-500-million-users-in-india-despite-new-privacy-policy-claims-report-1758344-2021-01-12>. Acesso em: 20 dez. 2021.

9 Mobile Time/Opinion Box. Panorama: Mensageria no Brasil. Agosto, 2021. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/mensageria-no-brasil-agosto-de-2021/>

informações sobre todos os temas da vida. Informação que, por padrão, fica para sempre armazenada nos servidores da empresa. Tudo isso é muito diferente, seja nos rastros informacionais, seja na profundidade de interação que alcançamos com uma ligação, uma interação pessoal, um email mais denso e longo, um debate presencial, uma troca com rostos e gestos, mas, principalmente com o isolamento social da pandemia, esse software virou um local central de comunicação para muita gente.

É muito comum hoje que os usuários prefiram, muitas das vezes, falar com as empresas pelo aplicativo em vez de buscar um *call center*, ou receber notificações por e-mail. Trata-se de uma prática que já faz parte do cotidiano da maior parte dos brasileiros com acesso ao celular com internet. Sobre isso, é interessante mencionar que o lançamento do WhatsApp no Brasil se deu em 2009, pouco depois do lançamento do sistema operacional Android pela Google. Este não é um dado trivial: trata-se de um importante marco de consolidação da expansão da internet móvel. O celular passou a ser considerado a porta de entrada para múltiplas oportunidades e, com ele, o surgimento de um serviço de mensageria sem custo na franquia vinha ao encontro de diversas demandas da sociedade brasileira. Quem já estava habituado ao uso de SMS para envio de mensagens curtas (os chamados "torpedos"), tinha no WhatsApp a oportunidade de se comunicar de maneira semelhante, agora pela internet e sem o pagamento de pacotes de serviço às empresas de telefonia.

### **Do zero-rating ao monopólio no mercado de apps de mensageria**

Fez parte da estratégia de mercado do Facebook, hoje Meta, realizar acordos com operadoras de telefonia do Brasil para implementação de uma política de *zero-rating* no acesso ao app, ou seja, o acesso ao app não é descontado da franquia de dados. No contexto socioeconômico brasileiro, o zero rating tem sido uma prática que em muito contribui com a popularidade da plataforma e a manutenção de sua quantidade massiva de usuários, mas além de sustentar a hegemonia dessa grande empresa de tecnologia no cenário brasileiro, implica em questões severas em matéria de proteção de dados, direito do consumidor e direito concorrencial. Criou-se uma vantagem indevida entre o Whatsapp e outros apps fornecedores de serviços semelhantes. Tal política viola o princípio da neutralidade da rede<sup>10</sup>, previsto no Marco Civil da Internet -

---

10 LEFÈVRE, Flávia. Zero-rating, planos de serviço limitados e o direito de acesso à Internet. Politics. Disponível em: <https://www.politics.org.br/edicoes/zero-rating-planos-de-servi%C3%A7o-limitados-e-o-direito-de-acesso-%C3%A0-internet>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Lei nº 12.965 de 2014. Por razões semelhantes, países como Chile, Holanda, Canadá e Noruega proibiram essa prática da empresa. Mas no Brasil, onde o custo da franquia tem valor alto em comparação ao salário mínimo, todas as operadoras de telefonia oferecem zero-rating para o app.

Não é por menos que em 2019, 79% da população brasileira declarou se informar (ou se desinformar) pelo aplicativo<sup>11</sup>. O Whatsapp também tem sido apontado como o principal aplicativo (80%) de mensageria para comunicação com marcas e empresas<sup>12</sup>; ou seja, para tirar dúvidas, receber suporte técnico e promoções, comprar e cancelar produtos e serviços. A vendedora de marmita, a empresa de depilação a laser, o armazém de bebidas, a manicure, a revendedora de produtos de beleza, a empregada doméstica, o faz-tudo, a CEO se utilizam do aplicativo como meio de comunicação para seus negócios. Onde há rede de telefonia móvel e smartphone, há Whatsapp e, em países com dimensões continentais, como Brasil e Índia, isso é extremamente importante.

Esse monopólio no mercado traz problemas que tem se mostrado cada vez mais tangíveis. Os recentes apagões do app<sup>13</sup> tiveram forte impacto na economia e na vida das pessoas. Recentemente, o Procon - órgão brasileiro de defesa do consumidor - multou o Facebook em R\$11 milhões por interromper a prestação dos serviços do Whatsapp e do Instagram no dia 04.10.21 e afetar a comunicação de milhões de pessoas.

## **Whatsapp Pay: a próxima fronteira**

A próxima ambição da empresa para o app é a entrada no mundo dos serviços financeiros. Assim como suas últimas mudanças em políticas de privacidade também estiveram sujeitas a diferentes poderes geopolíticos<sup>14</sup>, as estratégias de produtos e serviços financeiros oferecidos pela empresa são diferentes,

---

11 Agência Brasil. Pesquisa aponta que 79% dos brasileiros se informam pelo Whatsapp. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/jornalcomtecnologia/pesquisa-aponta-que-79-dos-brasileiros-se-informam-pelo-whatsapp-1.385866>. Acesso em: 20 dez. 2021.

12 Mobile Time/Opinion Box. Panorama: Mensageria no Brasil. Agosto, 2021. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/mensageria-no-brasil-agosto-de-2021/>

13 BIASI, Bruno Gall de. Por apagão do WhatsApp, Procon-SP aplica multa milionária ao Facebook Brasil. Tecnoblog. Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/2021/12/06/por-apagao-do-whatsapp-procon-sp-aplica-multa-milionaria-ao-facebook-brasil/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

14 ALSUR. Manifestação da Al Sur e de organizações da sociedade civil Latino-Americana sobre a nova política de privacidade do WhatsApp. Disponível em: <https://www.alsur.lat/pt-br/blog/manifestacao-da-al-sur-e-organizacoes-da-sociedade-civil-latino-americana->

a depender do país em que opera, a depender dos desafios regulatórios que enfrentará. Assim, como países com maior número de pessoas usando o app, Índia e Brasil estão funcionando como cobaias do novo serviço de iniciação de transação de pagamento (*payment initiation service provider - PISP*) via Facebook Pay dentro do aplicativo do Whatsapp. No Brasil, a nova funcionalidade, o "Whatsapp Pay", permite a transferência de recursos entre pessoas físicas, a qualquer tempo, mediante o cadastramento de cartão de débito, pré-pago ou múltiplo.

Contudo, é interessante notar que, mesmo sendo o Whatsapp o maior app de mensageria do país, ainda assim, apesar de recente o lançamento (maio de 2021) a funcionalidade de pagamento não teve ampla aderência. Há pesquisas que apontam que apenas 7% das pessoas que usam o app cadastraram seu cartão no aplicativo - proporção é um pouco maior entre homens (10%) que entre mulheres (5%) e maior entre os pessoas de 16 e 29 anos (9%)<sup>15</sup>.

Algumas hipóteses podem ser atribuídas à baixa adesão. Uma primeira tem a ver com as restrições de uso de cartões de crédito e de transações comerciais que envolvam CNPJ, impostas pelo Banco Central do Brasil. Outro elemento importante tem a ver com o sucesso do Pix no país, um novo meio de pagamento instantâneo liderado pelo Banco Central do Brasil, lançado em novembro de 2020 - o Whatsapp Pay só foi autorizado a funcionar em abril de 2021 -, e que já conta com a adesão de mais de 115 milhões de cadastrados<sup>16</sup>. O Pix é um meio prático, sem tarifas para o usuário e com padrões de segurança do BCB de fazer transferências, pagamentos com QR Code, etc, a partir de uma chave de identificação do usuário (número de telefone, email, CPF ou aleatória).

Por último, talvez seja possível dizer que cresce a desconfiança com as empresas do Facebook, Inc., especialmente após o anúncio da alteração dos termos de uso e privacidade do aplicativo, que permite o compartilhamento de informações do Whatsapp com outras empresas do grupo Meta. E não é para menos. Em janeiro de 2021, 223 milhões de brasileiros (incluindo falecidos) tiveram os seus dados pessoais,

---

sobre-nova-politica. Acesso em: 20 dez. 2021.

15 Mobile Time/Opinion Box. Panorama: Mensageria no Brasil. Agosto, 2021. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/mensageria-no-brasil-agosto-de-2021/>

16 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estatísticas do pix. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/estatisticaspix>. Acesso em: 20 dez. 2021.

como, por exemplo, o número do CPF e do Whatsapp, vazados na internet<sup>17</sup>. No mês de abril, uma falha de segurança do Facebook permitiu o vazamento de dados pessoais de 533 milhões de pessoas, incluindo 8 milhões de brasileiros<sup>18</sup>.

A Pesquisa Panorama Mobile/Time Opinion Box, divulgada em agosto de 2021, reafirmou a desconfiança dos usuários com o serviço. De acordo com ela, 33% dos usuários do Whatsapp não cadastraram um cartão, para habilitar a modalidade de pagamentos, porque não confiam no WhatsApp. E mulheres são mais receosas - 37% contra 30% dos homens.

A preocupação com segurança não se restringe apenas ao vazamento de dados. Furto de smartphones, transferências mediante coação física (especialmente via Pix) e os golpes aplicados pelo Whatsapp - como spyware/stalkerware, clonagem de contas e uso de contas falsas - têm sido cada vez mais frequentes. E caso uma transação seja efetuada sob uma dessas situações mencionadas, não há um procedimento de ressarcimento do valor, o que causa enorme receio do usuário em usar o serviço.

Apesar disso, considerando que a empresa segue transformando as modalidades do serviço e, assim, pressionando órgãos de regulação para tal, o potencial do Whatsapp Pay no mercado de pagamentos do Brasil é enorme.

## **B. CONTEXTO SOCIOECONÔMICO: EXCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL TEM GÊNERO E RAÇA**

Ter acesso a serviços bancários é essencial, em uma sociedade capitalista, especialmente no contexto da pandemia de COVID-19, em que os benefícios financeiros de assistência social do Governo Federal são pagos através de conta bancária (preferencialmente às mulheres, dentro da unidade familiar) e ter acesso a esses serviços por internet torna-se um direito, ainda mais com a necessidade de redução do contato

---

17 ROHR, Altair. Megavazamentos de dados expõem informações de 223 milhões de números de CPF. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/blog/altieres-rohr/post/2021/01/25/vazamentos-de-dados-expoem-informacoes-de-223-milhoes-de-numeros-de-cpf.ghtml>. Acesso em: 20 dez. 2021.

18 SOARES, Lucas. Facebook tem vazamento de mais de 500 milhões de telefones e dados pessoais de usuários; brasileiros inclusos. Olhar Digital. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2021/04/03/seguranca/facebook-tem-vazamento-de-mais-de-500-milhoes-de-telefones-e-dados-pessoais-de-usuarios-brasileiros-inclusos/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

social imposta pela pandemia. Cabe ressaltar que a inclusão financeira não é equivalente à bancarização; isto é, a adesão a uma conta bancária não significa que tenha acesso aos serviços por ela ofertados, como uma linha de crédito. A inclusão financeira só ocorre quando a população tem acesso a serviços financeiros em prol da melhoria de sua qualidade de vida<sup>19</sup>.

Mas, de acordo com pesquisa do Instituto Locomotiva, 21% da população brasileira tem acesso precário ao sistema bancário, movimentando cerca de R\$ 347 bilhões ao ano. Dessas, 16,3 milhões de pessoas estão desbancarizadas - não possuem conta em banco -; e 17,7 milhões são sub-bancarizadas - utilizam pouco ou não têm acesso aos produtos e serviços disponíveis no mercado<sup>20</sup>. Dados demográficos dessas taxas não estavam disponíveis. Mas em um país marcado por enorme desigualdade social, racial, étnica e de gênero, essas taxas de bancarização também refletem as assimetrias presentes na distribuição de renda:

**"Em relação ao primeiro caso, é possível destacar que os negros, embora sejam 54% dos adultos, representam 70% do décimo mais pobre da população, ou seja dos 10% da população com menores rendimentos. Por outro, quando consideramos o topo 1% da renda essa participação é reduzida para 19,5%, enquanto os homens brancos, por exemplo, representam 57% desse mesmo grupo, uma proporção que se eleva para 83% quando restringimos aos 0,1% mais ricos. Já quando tratamos da apropriação da renda total das famílias por cada um dos grupos demográficos a figura se torna ainda mais grave. Isso porque todas as mulheres negras do país, que representam 26% da população total, ficam com apenas 14,3% da renda nacional, montante inferior àquele recebido por apenas os homens brancos do 1% do topo, que se apropriam de 15,3% da renda e representam 0,56% da população total."**<sup>21</sup> (grifos nossos).

Nesse sentido, de acordo com o Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade

---

19 DINIZ, Bruno. O Fenômeno Fintech: tudo sobre o movimento que está transformando o mercado financeiro no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019. P. 67.

20 34 milhões de brasileiros ainda não têm acesso a bancos no país. Disponível em <https://valorinveste.globo.com/produtos/servicos-financeiros/noticia/2021/04/27/34-milhoes-de-brasileiros-ainda-nao-tem-acesso-a-bancos-no-pais.ghtml>. Acesso em 10 dez. 2021.

21 Bottega, Ana; Bouza, Isabela; Cardomingo, Matias; Pires, Luiza Nassif; Pereira, Fernanda

Peron. "Quanto Fica com as mulheres Negras? Uma análise da distribuição de renda no Brasil". Nota de Política Econômica nº 18. Centro de Pesquisa em Macroeconomia da Desigualdade - MADE/USP, 13.12.2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/12/npe018.pdf>

de São Paulo, 1% dos homens brancos mais ricos do país, recebem mais do que 26% de todas as mulheres negras brasileiras juntas que, por sua vez, representam 32,7 milhões de pessoas.

Os altos índices de desemprego, desalento e trabalho informal no Brasil pertencem às mulheres e elas são as que mais sofrem com os efeitos da crise econômica, incluindo a pobreza, a fome e os diversos tipos de violências. E são elas, também, que são a maioria da população em situação de informalidade no trabalho, fazendo todos os tipos de trabalho<sup>22</sup>, sub remunerados e sem direitos, para garantir a própria sobrevivência e a da família.

Uma ferramenta de pagamento digital, disponível sem restrições de horário/dia, acessada sem custo financeiro nos planos de conexão de internet, já possui um poder de mercado enorme e em escala mundial. Que impacto esse serviço pode ter para temas de acesso e inclusão de populações vulneráveis, levando em conta as assimetrias de gênero e suas interseccionalidades no que diz respeito tanto ao acesso à tecnologias e à crédito no sistema financeiro? Porque esses testes são feitos na Índia e no Brasil e não nos EUA? Como evitar tal prática de colonialismo de dados?

A proteção ao consumidor contra práticas comerciais abusivas, que inclui também poder de escolha, bem como a manutenção de sua privacidade e proteção de dados são alguns temas que recaem sobre a entrada do Whatsapp e do Facebook/Meta em serviços financeiros. Considerando a massiva base de dados que as empresas da Meta detém e o alto engajamento e capilaridade de seus produtos, a funcionalidade do Whatsapp Pay requer uma análise contextualizada, especialmente sob o enfoque de como a consolidação de um monopólio de dados torna-se um diferencial de entrada em outros mercados. Tema que está no centro deste estudo.

### **C. OBJETIVOS E METODOLOGIA**

O objetivo geral deste estudo é investigar a posição monopolista do Facebook/Meta, que se expande para vários domínios sociais, a partir da funcionalidade do Whatsapp Pay.

---

22 STRICKLAND, Fernanda. Informalidade entre as mulheres é muito maior, diz pesquisador da Pnud. Correio Braziliense. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/11/4961404-informalidade-entre-as-mulheres-e-muito-maior-do-que-entre-os-homens-diz-fgv.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Para isso, algumas questões nortearam os caminhos de pesquisa: Como foi a implementação desse serviço no Brasil - aspectos autorizativos, regulatórios, econômicos e sociais? Esse projeto serve como forma de se contrapor à indicação de órgãos reguladores contra alterações na política de privacidade? Quais impactos esse serviço poderá ter para temas de acesso e inclusão financeira de populações vulneráveis, levando em conta as assimetrias de gênero e suas interseccionalidades no que diz respeito tanto ao acesso à tecnologias e aos serviços bancários? O serviço está de acordo com as normas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - Lei nº 13.709/2018? Como se deu a experiência indiana, em relação ao Whatsapp Pay? Quais as condições de implementação do serviço em países do Sul, como Brasil e Índia? O serviço coaduna com a posição monopolista de dados do grupo Facebook? Quais as possíveis estratégias de evitar a consolidação desse monopólio?

Para responder a essas questões, a metodologia desenvolvida abrangeu desk research, análise dos autos do processo CADE nº 8700.002871/2020-34<sup>23</sup>, análise dos termos de serviço e políticas de privacidade dos serviços Facebook/Whatsapp, análise de processo de pedido de acesso à informação elaborado pela Coding Rights ao Banco Central do Brasil e realização de entrevistas focais com atores chave para entendimento do funcionamento e dos impactos potenciais da implementação desse sistema.

### **Participaram das entrevistas:**

**Amber Sinha** - Executive Director, The Centre of Internet and Society - Índia

**Anandita Mishra** - Associate Litigation Counsel and Case Intake Manager, Internet Freedom Foundation - Índia

**Camila Leite Contri** - Pesquisadora do Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

### **Especialista em privacidade e proteção de dados do Quênia**

---

23 Autos do processo CADE nº 8700.002871/2020-34. Disponível em: <http://antigo.cade.gov.br/noticias/cade-suspende-operacao-entre-facebook-e-cielo-que-pretende-viabilizar-pagamentos-por-whatsapp> ; e [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB\\_\\_INwxVag-pmGL\\_BqLKh0XV7](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB__INwxVag-pmGL_BqLKh0XV7) . Acesso em 14 jan. 2022.



**Estela Waksberg Guerrini** - Defensora pública e Coordenadora Auxiliar do Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor - Nudecom, Defensoria Pública do Estado de São Paulo

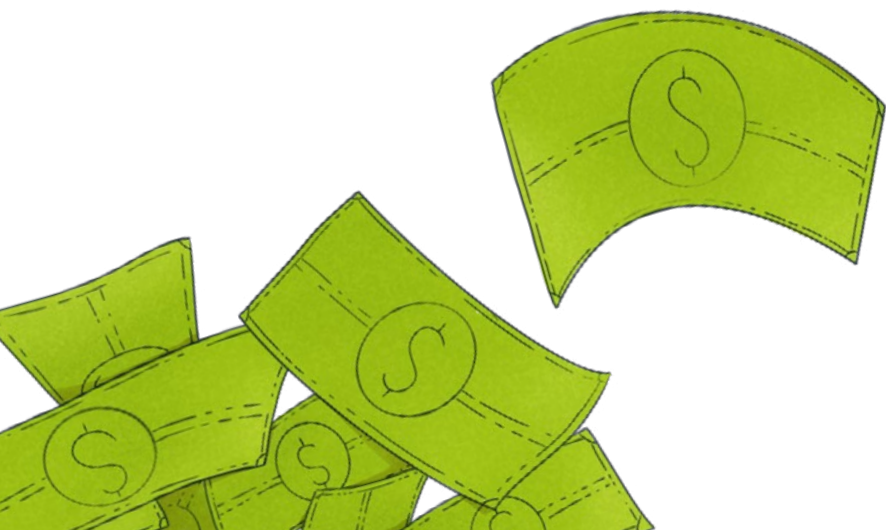
**Ione Amorim** - Economista, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

**Juliana Oms** - Analista de Pesquisa, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

**Marcus Paulus de Oliveira Rosa** - Procurador, Banco Central do Brasil

**Yana Dumaresq Sobral Alves** - Director of Public Policy, Latin America, Novi/Meta

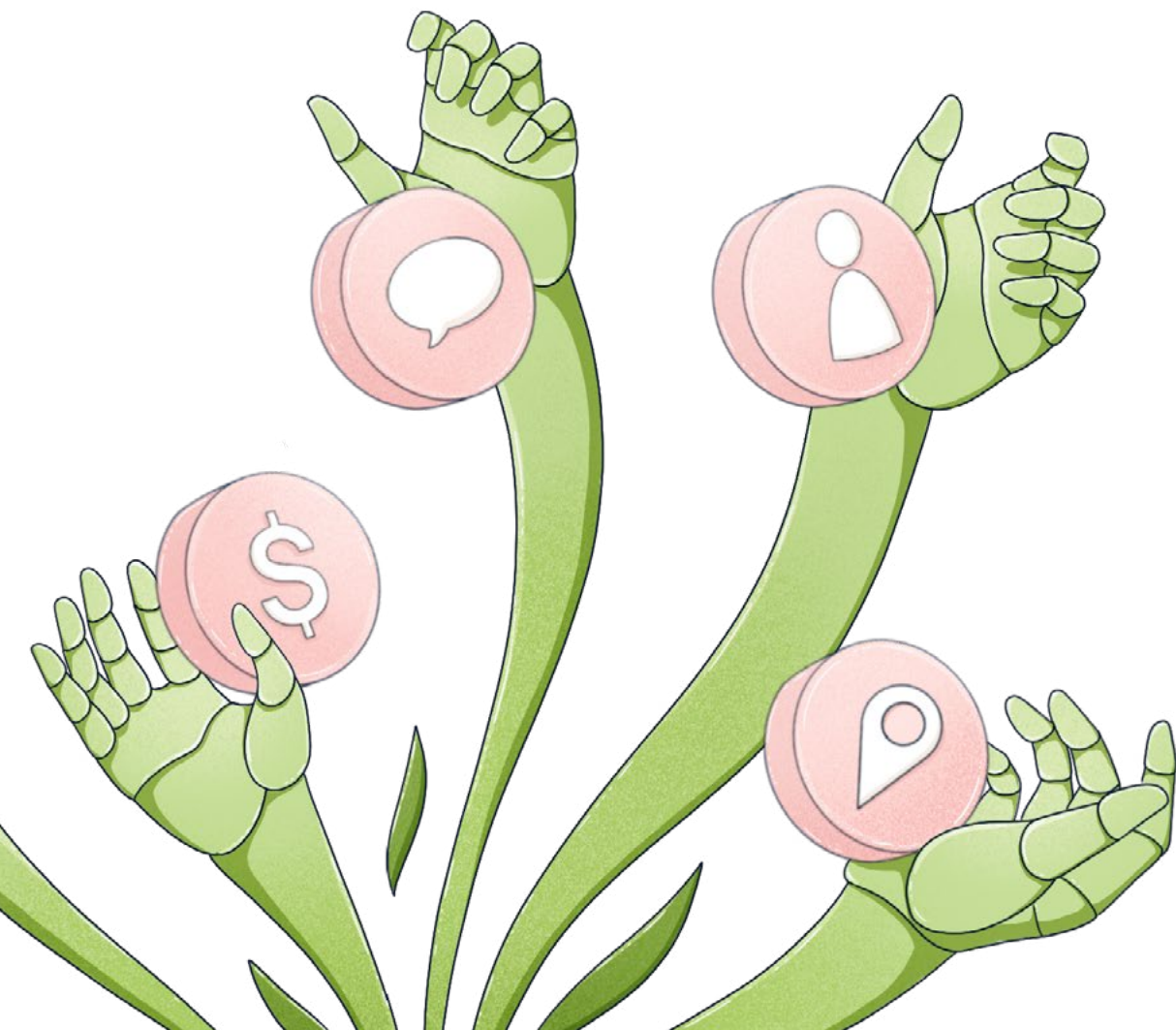
---



## 2. WHATSAPP PAY: O QUE É E COMO FUNCIONA

### A. CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS PARA DEFINIÇÃO DO QUE SERIA O SERVIÇO NO BRASIL

Como vimos, o Whatsapp Pay é uma nova funcionalidade do Whatsapp no Brasil que permite que pessoas solicitem, enviem e recebam dinheiro a qualquer hora. Contudo, são requisitos: possuir cartão de débito, pré-pago ou múltiplo - Visa ou Mastercard e emitido por uma instituição participante - cadastrado no Facebook Pay. O Facebook Pay é um serviço de pagamentos digital da empresa Meta (antigo Facebook, Inc.) e para funcionar no Brasil, esses serviços de pagamentos são geridos pela Facebook Pagamentos do Brasil, uma das empresas do grupo Meta, em parceria da Cielo S.A (adquirente que faz o processamento dos pagamentos), com as bandeiras Visa e Mastercard e com algumas instituições emissoras de cartão. Mas até que se chegasse a essa definição de serviço e forma de funcionamento houve controvérsias jurídicas e ambições de expansão seguem em pauta e na agenda da empresa.



## LINHA DO TEMPO DO FUNCIONAMENTO DO WHATSPY PAY NO BRASIL



No anúncio inicial, feito em junho de 2020, no auge da pandemia, o Whatsapp declarou que por esse novo serviço oferecido pelo app seria possível enviar e receber recursos entre pessoas, acessar o catálogo de produtos de empresas em uma espécie de vitrine virtual<sup>24</sup> e também realizar pagamentos no comércio local<sup>25</sup>, sem sair do aplicativo de mensagens (o anúncio, ainda, trouxe a possibilidade de haver realização de transferências na modalidade de transação entre usuários e empresa, a uma taxa de 3,99% por transação<sup>26</sup>). Mas não foi bem assim.

Uma semana após o anúncio, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, órgão responsável por zelar pela livre concorrência, por meio de medida cautelar, determinou a suspensão do serviço: “considerando os iminentes impactos a serem gerados pelo recente acordo entre Cielo S.A. e Facebook (**possível ato de concentração a ser submetido ao crivo deste Conselho**), determino a instauração de procedimento administrativo para apuração de ato de concentração.”

Em outro processo, no mesmo dia, o Banco Central do Brasil - BCB também determinou: “Visa e Mastercard suspendam o início das atividades ou cessem imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas”<sup>27</sup>. No caso o argumento foi o de “**preservar um adequado ambiente competitivo, que assegure o funcionamento de um sistema de pagamentos interoperável, rápido, seguro, transparente, aberto e barato**”<sup>28</sup>.

Mas, rapidamente, em julho de 2020, o CADE revogou a decisão cautelar pela suspensão das atividades envolvendo pagamentos no Whatsapp, após defesa da Cielo e Facebook em processo interno do Conselho, entendendo “afastada a possibilidade de efeitos negativos imediatos e irreversíveis ao mercado”. Apesar

---

24 Disponível em: <https://blog.whatsapp.com/introducing-catalogs-for-small-businesses>. Acesso em 20 dez. 2021

25 Disponível em [https://blog.whatsapp.com/bringing-payments-to-whatsapp-for-people-and-small-businesses-in-brazil/?lang=pt\\_br](https://blog.whatsapp.com/bringing-payments-to-whatsapp-for-people-and-small-businesses-in-brazil/?lang=pt_br). Acesso em 20 dez. 2021.

26 SIMÕES, Luiz Felipe. Como a Cielo (CIEL3) pode se beneficiar dos pagamentos via WhatsApp. Estadão. Disponível em: <https://investidor.estadao.com.br/mercado/cielo-pode-se-beneficiar-pagamentos-pelo-whatsapp>. Acesso em: 20 dez. 2021.

27 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nova solução de pagamentos depende de prévia autorização do BC. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota>. Acesso em: 20 dez. 2021.

28 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nova solução de pagamentos depende de prévia autorização do BC. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota>. Acesso em: 20 dez. 2021.

de não haver mais impedimento de funcionamento pelo CADE, o serviço continuou suspenso pelo Banco Central do Brasil, que só autorizou o funcionamento do Whatsapp Pay no Brasil em 30 de março de 2021.

O Banco Central do Brasil autorizou "a) dois arranjos de pagamento classificados como abertos de transferência, de depósito e pré-pago, domésticos, instituídos pela Visa do Brasil Empreendimentos Ltda. (Visa) e pela Mastercard Brasil Soluções de Pagamento Ltda. (Mastercard); e b) de uma instituição de pagamentos na modalidade Iniciador de Transações de Pagamentos pela Facebook Pagamentos do Brasil Ltda."<sup>29</sup> A autorização permitiu a transferência doméstica de recursos entre usuários e vedou a transferência entre pessoas físicas e pessoas jurídicas (entre um CPF e um CNPJ), que segue em análise pelo Bacen<sup>30</sup>.

Assim, ainda que lançado em junho de 2020, o serviço de pagamentos pelo Whatsapp só começou a funcionar quase um ano depois, em 4 de maio de 2021. Ou seja, quatro meses após o lançamento do Pix no país, meio de pagamento instantâneo criado pelo Banco Central e realizado a partir de conta corrente, conta poupança ou conta de pagamento pré-paga. Ao contrário do Whatsapp Pay, o Pix teve rápida adoção, em um ano acumulou mais de 112 milhões de usuários.

O Whatsapp começou a funcionar aos poucos, sendo disponibilizado a todos os usuários do aplicativo no país no final de junho de 2021. A lista de emissores de cartão participantes também foi sendo ampliada aos poucos, no tempo do lançamento desde estudo, em maio de 2022, contava com: Banco do Brasil (Visa); Banco Original (Mastercard), Banco Inter (Mastercard); Bradesco (Visa); BTG+ (Mastercard); Itaú (Mastercard); Mercado Pago (Visa); Neon (Visa); Next (Visa); Nubank (Mastercard); Santander (Mastercard); Sicoob (Mastercard); Sicredi (Mastercard e Visa); e Woop, conta digital da Sicredi (Visa)<sup>31</sup>.

---

29 BANCO CENTRAL DO BRASIL. BC autoriza dois arranjos e uma instituição de pagamentos relacionados ao WhatsApp. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17359/nota>. Acesso em: 20 dez. 2021.

30 BANCO CENTRAL DO BRASIL. BC autoriza dois arranjos e uma instituição de pagamentos relacionados ao WhatsApp. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17359/nota>. Acesso em: 20 dez. 2021. <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17359/nota>

31 Disponível em: <https://faq.whatsapp.com/general/payments/learn-more-about-supported-banks-and-payment-partners-br-p2p-p2m> Acesso em 20 dez. 2021.

## Limitações impostas e pré-requisitos

A transferência de recursos dentro do Whatsapp Pay só é permitida em âmbito nacional e moeda local (o Real). Para utilizar o serviço do Facebook Pay, o usuário precisa ser maior de 18 anos, baixar e se cadastrar no aplicativo do Whatsapp e possuir um cartão de débito, pré-pago ou múltiplo Visa ou Mastercard emitido por uma das instituições listadas e possuir um número de celular brasileiro válido correspondente ao do titular do cartão. Dentro do Whatsapp o usuário cadastra um ou mais cartões, inserindo os dados do cartão, a data de validade e o código CVV.

As transferências são limitadas ao envio de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia e o recebimento de até 20 (vinte) transações por dia ou um total de R\$ 5.000,00 (cinco mil) por mês<sup>32</sup> - passados esses limites, o usuário só poderá acessar o serviço no próximo mês. Alegando questões de segurança, o Banco Central do Brasil também estabeleceu um limite de R\$ 1.000,00 (mil reais) para transações noturnas das 20:00 às 06:00.

A transação está sujeita à disponibilidade de recursos do usuário em conta vinculada ao cartão cadastrado. Não há taxas para o uso do Whatsapp e Facebook Pay, mas o emissor do cartão poderá cobrar pelo uso de cheque especial e a operadora de telefonia pelo uso de dados móveis<sup>33</sup>.

A função de pagamento está disponível apenas *peer-to-peer* (P2P) - entre dois CPFs - e, portanto, tanto aquele que quer transferir dinheiro como quem irá receber precisam estar cadastrados com cartão no Facebook Pay.

O status da operação poderá ser "Efetuado", "Solicitado", "Processando", "Pendente", "Não efetuado" e "Expirado". Se o usuário destinatário dos recursos não estiver cadastrado no app, a Cielo reterá os recursos por até 2 (dois) dias, aguardando o cadastro do destinatário. Caso o cadastro não seja finalizado nesse período, a ordem de pagamento será cancelada e os recursos retornarão ao usuário remetente<sup>34</sup>.

---

32 Disponível em: <https://faq.whatsapp.com/general/payments/about-transaction-limits-at-night-br-p2p>. Acesso em 20 dez. 2021.

33 Disponível em: [https://www.cielo.com.br/pagamentos-no-whatsapp/?gclid=CjwKCAiAtdGNBhAmEiwAWxGcUqdikTCqd2gOYjXC8AwCbq4sVFezrxDCmyMYpUmv2zMo9rm7fhvK0BoC-rYQAvD\\_BwE](https://www.cielo.com.br/pagamentos-no-whatsapp/?gclid=CjwKCAiAtdGNBhAmEiwAWxGcUqdikTCqd2gOYjXC8AwCbq4sVFezrxDCmyMYpUmv2zMo9rm7fhvK0BoC-rYQAvD_BwE). Acesso em 20 dez. 2021.

34 Disponível em: <https://www.cielo.com.br/termos-fb-pay/>. Acesso em 20 dez. 2021.

O serviço também está disponível para conversas em grupo, desde que realizado a uma pessoa por vez, e a realização do pagamento poderá ser visualizada por todos.

## **(In)segurança e isenções de responsabilidade for fraudes**

A Meta/Facebook alega que a segurança das transações seria garantida em diversas camadas no Whatsapp. Uma delas é o PIN pessoal de 6 dígitos ou a biometria, possibilidade de checagem de histórico de transações, monitoramento antifraude - Whatsapp pode suspender operações que entenda suspeitas de fraude ou ilícitas -, certificação PCI<sup>35</sup> e criptografia entre servidores do Whatsapp e telefone do usuário. Entretanto, por ser uma ordem de pagamento que precisa alcançar os emissores de cartão, os pagamentos não são protegidos pela criptografia de ponta-a-ponta<sup>36</sup>.

Já a Cielo garante que suas medidas de segurança de dados incluem firewalls, criptografia de dados, controles de acesso físico aos centros de dados, e controles de autorização de acesso à informação<sup>37</sup>.

Ao enviar um pagamento pelo Facebook Pay, ele se torna definitivo sem possibilidade de estorno ou reembolso, ainda que a transação seja resultado de aplicação de golpes via Whatsapp. Em caso de algum problema com o uso do app e processamento de pagamento, a Facebook Pagamentos do Brasil<sup>38</sup> e a Cielo S.A. se isentam de responsabilidade, cabendo ao usuário o contato com a instituição emissora de cartão.

## **O imbróglio de Políticas de Privacidade e Termos de Serviço que se aplicam**

Entender a totalidade dos termos de uso e a política de privacidade que regem o serviço de pagamentos no Whatsapp não é tarefa simples e demanda compreender diversos termos de diversas frentes - Whatsapp, Cielo, Facebook, Inc, Facebook Pagamentos do Brasil e Facebook Payments International - os quais discorreremos melhor ao longo deste estudo. De qualquer forma, cabe destacar que em caso de qualquer

---

35 Payment Card Industry – Data Security Standard

36 Disponível em: [https://faq.whatsapp.com/general/security-and-privacy/end-to-end-encryption/?lang=pt\\_br](https://faq.whatsapp.com/general/security-and-privacy/end-to-end-encryption/?lang=pt_br). Acesso em 20 dez. 2021.

37 Disponível em <https://www.cielo.com.br/termos-fb-pay/>. Acesso em 20 dez. 2021.

38 "Não nos responsabilizaremos e o Usuário será o único responsável por qualquer acesso ou uso não autorizado de suas informações pessoais ou financeiras através do Aplicativo." Disponível em [https://www.facebook.com/legal/Facebook\\_Pagamentos\\_terms](https://www.facebook.com/legal/Facebook_Pagamentos_terms). Acesso em 20 dez. 2021.

conflito entre a Política de Privacidade do Facebook Pagamentos do Brasil e qualquer outra Política de Privacidade aplicável, prevalecerá esta em relação ao serviço de iniciação de pagamento<sup>39</sup>.

| <b>Serviço *</b><br><small>*levantamento feito até 20 de dezembro de 2021</small> | <b>Documento</b>  | <b>Última modificação</b> | <b>Link</b>   |
|---|---|---------------------------|---|
| <b>Cielo</b>  | Política de Privacidade da Cielo  | 22 de dezembro de 2020    | <a href="https://www.cielo.com.br/privacidade/">https://www.cielo.com.br/privacidade/</a>   |
|   | Termos e Condições dos Serviços de Pagamento Instantâneo da Cielo (P2P) | Acesso em 10.12.21        | <a href="https://www.cielo.com.br/termos-fb-pay/">https://www.cielo.com.br/termos-fb-pay/</a>                                       |
|   | Política de Privacidade e Proteção de Dados dos Serviços P2P e P2M      | Acesso em 10.12.21        | <a href="https://www.cielo.com.br/termos-fb-pay/">https://www.cielo.com.br/termos-fb-pay/</a>                                       |
| <b>Facebook, Inc.</b>   | Política de Dados do Facebook   | 11 de janeiro de 2021 **  | <a href="https://www.facebook.com/policy.php">https://www.facebook.com/policy.php</a>   |
|   | Termos de Serviço Facebook Inc.   | 22 de outubro de 2020     | <a href="https://www.facebook.com/terms.php">https://www.facebook.com/terms.php</a>   |
| <b>Facebook Pagamentos do Brasil</b>  | Termo do Serviço do Facebook Pagamentos do Brasil                       | 04 de maio de 2021 **     | <a href="https://www.facebook.com/legal/Facebook_Pagamentos_terms">https://www.facebook.com/legal/Facebook_Pagamentos_terms</a>     |
|   | Política de Privacidade do Facebook Pagamentos do Brasil                | 30 de abril de 2021       | <a href="https://www.facebook.com/legal/Facebook_Pagamentos_privacy">https://www.facebook.com/legal/Facebook_Pagamentos_privacy</a> |
|   | Resumo da Política de Segurança Cibernética do FB Pagamentos            | Acesso em 10.12.21        | <a href="https://www.facebook.com/help/297827438520242">https://www.facebook.com/help/297827438520242</a>                           |

39 Disponível em [https://www.facebook.com/legal/Facebook\\_Pagamentos\\_terms](https://www.facebook.com/legal/Facebook_Pagamentos_terms). Acesso em 20 dez. 2021.



| <b>Serviço *</b><br><small>*levantamento feito até 20 de dezembro de 2021</small> | <b>Documento</b>                                       | <b>Última modificação</b> | <b>Link</b>   |
|---|--|---------------------------|---|
| <b>Facebook Payments International</b>  | Acordo de P2P e conta de e-money do Facebook           | 15 de abril de 2019       | <a href="https://www.facebook.com/payments_terms/eu_regulated_payments">https://www.facebook.com/payments_terms/eu_regulated_payments</a> |
|   | Facebook Payments International Limited Privacy Policy | 21 de janeiro de 2021     | <a href="https://www.facebook.com/payments_terms/EU_privacy">https://www.facebook.com/payments_terms/EU_privacy</a>                       |
| <b>WhatsApp</b>   | Política de Privacidade do Pagamentos no Whatsapp      | Acesso em 10.12.21        | <a href="https://www.whatsapp.com/legal/payments/privacy-policy">https://www.whatsapp.com/legal/payments/privacy-policy</a>               |
|   | Termo de Serviço do Pagamentos no Whatsapp             | Acesso em 10.12.21        | <a href="https://www.whatsapp.com/legal/payments/terms">https://www.whatsapp.com/legal/payments/terms</a>                                 |
|   | Termos de Serviço do WhatsApp Business                 | 20 de setembro de 2021    | <a href="https://www.whatsapp.com/legal/business-terms/">https://www.whatsapp.com/legal/business-terms/</a>                               |
|   | Termo de Tratamento de Dados do Whatsapp Business      | 20 de setembro de 2021    | <a href="https://www.whatsapp.com/legal/business-data-processing-terms">https://www.whatsapp.com/legal/business-data-processing-terms</a> |
|   | Visão Geral da Criptografia do WhatsApp                | 22 de outubro de 2020     | <a href="https://scontent.whatsapp.net/v/t39.8562-">https://scontent.whatsapp.net/v/t39.8562-</a>   |

\*\* Após a realização deste estudo, a Meta atualizou, em 04 de janeiro de 2022, a Política de Dados do Facebook e, em 13 de abril de 2022, o Termo do Serviço do Facebook Pagamentos do Brasil.

Um balanço semestral sobre o Whatsapp Pay, produzido pela Ouvidoria da Facebook Pagamentos do Brasil<sup>40</sup>, referente ao 1º semestre de 2021, trouxe alguns elementos dos desafios e dificuldades do uso da ferramenta. Segundo ele, iniciando suas atividades em maio de 2021, a Ouvidoria registrou 505 (quinhentas e cinco) reclamações no primeiro semestre (Regiões: 5% - Norte; 6% - Centro-Oeste; 7% - Nordeste; 21% - Sul; 61% - Sudeste), sendo 19 (dezenove) chamadas registradas como procedente solucionadas - quando a conclusão foi a favor do reclamante -; 442 (quatrocentas e quarenta e duas) chamadas registradas como improcedentes - concluídas em desfavor ao reclamante -; e 1 (uma) manifestação com prorrogação para análise técnica.

Já em relatório referente ao 2º semestre de 2021, foram registradas 1041 (mil e quarenta e uma) demandas - Regiões: Norte (5%), Nordeste (7%), Centro-Oeste (6%), Sudeste (61%) e Sul (21%) -, 7 (sete) demandas recebidas via canal RDR do Banco Central do Brasil, 930 (novecentos e trinta) chamadas registradas como improcedentes e 111 (cento e onze) chamadas procedentes. Segundo o relatório, os motivos das chamadas foram: reembolsos (84,8%), crédito não recebido (7,6%), onboarding (4,3%) e sugestões (3,3%)<sup>41</sup>.

Além das mencionadas, não há mais informações disponíveis no Relatório, como o detalhamento sobre as causas que originaram as reclamações e como foram ou não solucionadas. Sem estas informações, não há como o público em geral conhecer os possíveis riscos e problemas que enfrentará quando do uso da ferramenta de pagamentos no Whatsapp e nem como a empresa se prepara para resolvê-los. O que se constata é a alta probabilidade de que a reclamação será dada como improcedente.

## **B. REGULAÇÃO DE PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL VS MUDANÇAS NA POLÍTICA DE PRIVACIDADE E TERMOS DE USO DO WHATSAPP NO BRASIL**

Mesmo listando todos os termos de uso e políticas de privacidade que se aplicam, existem ainda questionamentos sobre a legalidade do que está previsto nesses documentos, que são impostos de maneira unilateral aos consumidores. O caso atual mais paradigmático diz respeito ao anúncio feito

---

40 Disponível em: [https://www.facebook.com/help/474543643787060/?helpref=search&query=ouvidoria&search\\_session\\_id=fb0ca9af86bfae465e565a95e114b95b&sr=0](https://www.facebook.com/help/474543643787060/?helpref=search&query=ouvidoria&search_session_id=fb0ca9af86bfae465e565a95e114b95b&sr=0). Acesso em 20 dez. 2021.

41 Disponível em: [https://www.facebook.com/help/474543643787060/?helpref=search&query=ouvidoria&search\\_session\\_id=fb0ca9af86bfae465e565a95e114b95b&sr=0](https://www.facebook.com/help/474543643787060/?helpref=search&query=ouvidoria&search_session_id=fb0ca9af86bfae465e565a95e114b95b&sr=0). Acesso em 20 maio 2022.

pelo WhatsApp no dia 06 de janeiro sobre uma **atualização nos seus Termos de Serviço e Políticas de Privacidade que tratava do compartilhamento de dados entre o aplicativo de mensagens e o Facebook.**

Os consumidores que não estivessem de acordo com a mudança, não poderiam mais enviar mensagens ou fazer chamadas no App, apesar de recebê-las. O anúncio do WhatsApp indicava que consumidores do app teriam até o dia 08 de fevereiro de 2021 para aceitar a nova Política de Privacidade

As repercussões sobre a prática foram recebidas de forma negativa, o que incentivou uma corrida em busca de outros serviços de mensageria. O número de downloads do Signal nesse período, por exemplo, subiu mais de 4.000%, enquanto o Telegram alcançou a marca de mais de 25 milhões de downloads em três dias<sup>42</sup>.

O compartilhamento de dados entre WhatsApp e Facebook envolve as contas comerciais, e inclui os chamados metadados ou dados sobre dados. São eles, por exemplo: frequência e tempo de uso do app, horário de uso, modelo de celular e consumo de bateria, idioma, fuso-horário, nome dos grupos aos quais o usuário pertence, entre outros. Apesar de essa prática já ser uma realidade desde 2016, o anúncio pela empresa reacendeu o debate sobre responsabilidade de informar e transparência entre usuários, sociedade civil e órgãos reguladores.

Frente a toda essa turbulência, o WhatsApp adiou as mudanças inicialmente para 15 de Maio de 2021. Na ocasião, o Instituto de Defesa do Consumidor - Idec, bem como o Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor - Nudecon da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, requereram à Senacon e à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) a suspensão da medida, que atualmente se encontra sob investigação sigilosa, com destaque para os pedidos de abstenção do limite de envio e leitura de mensagens por consumidor e do repasse de dados a outras empresas do grupo econômico Facebook para fins de publicidade, marketing e analytics. Diante desse cenário, o Procon/SP e a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon) notificaram o WhatsApp para que explicasse as mudanças.

---

42 CASTROMIL, Juan. Telegram y Signal, las alternativas a WhatsApp se disparan más de 4.000%. Clipset. Disponível em: <https://clipset.com/telegram-y-signal-las-alternativas-a-whatsapp/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

## **COMO ERA E O QUE MUDOU**

### **Como foi em 2016**

A Política Global de Privacidade do WhatsApp passou por uma reformulação em 2016, de modo a permitir que metadados de consumidores pudessem ser compartilhados com outras companhias, como Instagram e Facebook, mantida a criptografia de ponta-a-ponta em todas as conversas. Tais informações, agregadas a outros rastros deixados por cada perfil de consumidor nas plataformas, facilitariam o direcionamento de conteúdo publicitário. À época, houve uma janela de 30 (trinta) dias para que consumidores sinalizassem opt-out, ou seja, que não autorizavam o compartilhamento de alguns desses dados, sem perda de acesso às funcionalidades do aplicativo. Observe que a escolha dependia do consumidor ter ciência de que podia optar, porque o padrão era o aceite. Na época, ainda não havia uma Lei Geral de Proteção de Dados no país, e o debate sobre o tema era mais incipiente. Idec ofereceu denúncia à Senacon e ao Ministério Público Federal por prática abusiva de consentimento forçado ao consumidor, mas seu prosseguimento foi negado pelas autoridades. No cenário internacional, o Facebook foi condenado pela mudança de sua política de privacidade global por diversas autoridades europeias, a exemplo do CNIL (França), do Article 29 Working Party (WP29 - UE), CPD (Irlanda) e ICO (Reino Unido), tendo assinado uma série de compromissos com autoridades locais que garantiram a revisão das políticas e consequente aplicação de maior grau de proteção aos dados pessoais dos cidadãos europeus.

### **O que mudou em 2021**

O WhatsApp alterou seus Termos de Uso e Políticas e Privacidade em Janeiro de 2021 no modelo Take it or Leave it, de modo a impedir o uso do aplicativo para consumidores que não aceitassem a nova política até 08 de Fevereiro, adiando posteriormente as mudanças para Maio de 2021. A grande novidade é a mudança no serviço de gerenciamento de comunicações do WhatsApp Business que, além de ser destituído de criptografia de ponta-a-ponta, possibilita o compartilhamento de informações pessoais e conversas envolvendo usuários do App e

contas comerciais entre as empresas do grupo Facebook, sem especificação da finalidade e das bases legais que motivam essa prática, nem transparência sobre os tipos de dados a serem compartilhados. A criptografia de ponta-a-ponta é mantida para o consumidor comum, mas retirada para contas comerciais. Os novos Termos de Serviço fortalecem o modelo de subcontratação de terceiros adotado para prover o negócio em termos de infraestrutura e custos da operação de funcionamento, devido ao seu altíssimo fluxo. O terceiro desenvolvedor, portanto, não apenas passa a acessar o conteúdo das conversas, como também lê e gere a caixa de mensagens de uma conta comercial por estar na ponta do negócio. O Idec requereu à Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon) e à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) a suspensão da medida, com pedidos de abstenção: (i) do limite de envio e leitura de mensagens por consumidores, e (ii) do repasse de dados a outras empresas do grupo econômico Facebook (dentre eles a Facebook Pagamentos) para fins de publicidade, marketing, analytics, dentre outros. O Procon/SP e a Senacon notificaram o WhatsApp para que explicasse as mudanças. No contexto internacional, os novos Termos de Serviço não se aplicam à Europa, Canadá e Estados Unidos, tendo o WhatsApp reescrito sua Política para europeus após multa recorde de € 225 milhões aplicada pela Autoridade Irlandesa em setembro de 2021.

### **Nova política de privacidade e anúncio do Whatsapp pay**

Os novos Termos de Serviço e políticas de privacidade do WhatsApp permitem o compartilhamento de dados e metadados de usuários (pessoas físicas) entre as empresas do grupo Meta/Facebook, em conversas realizadas com contas comerciais e as desprotege de criptografia de ponta-a-ponta nessas contas. O WhatsApp LLC, enquanto parte integrante do grupo econômico da Meta (antigo Facebook), recebe e compartilha informações com todas as suas empresas, sendo elas:

Meta Platforms Inc.

Facebook Payments Inc.

Facebook Technologies, Facebook LLC e Facebook Technologies Ireland Limited

WhatsApp LLC e WhatsApp Ireland Limited

Novi Financial, Novi Financial Inc. e entidades afiliadas globais da Novi

Duas das empresas da Meta são destinadas a oferecer especificamente **produtos financeiros**. A Facebook Pagamentos é uma delas: a empresa é autorizada a iniciar transações de pagamento solicitadas pelos usuários no Brasil por meio do Facebook Pay no aplicativo WhatsApp. A instituição já está devidamente autorizada pelo Banco Central do Brasil (BCB) a atuar como iniciadora de transação de pagamento desde março de 2021<sup>43 44</sup>.

Já a Novi é uma carteira digital que permite aos usuários enviar e receber dinheiro do exterior instantaneamente com moeda digital (USPD ou Pax Dollar) e tecnologia blockchain. Ainda não há disponibilidade da Novi em outros aplicativos do Facebook, como Messenger e WhatsApp, apenas por aplicativo próprio. No entanto, consta na página oficial que isso deve ocorrer em breve no Brasil<sup>45</sup>.

A mudança dos termos de serviço do WhatsApp no Brasil converge para um modelo de negócio cada vez mais voltado para a plataformação da população em diversos aspectos da vida. E o compartilhamento e interoperabilidade de dados é um elemento essencial para que esse projeto se concretize.

De acordo com Dario Durigan, Diretor de Políticas Públicas do WhatsApp no Brasil, com a mudança na política de privacidade, as conversas entre contas pessoais (áudio, texto, fotos, ligação, grupos) seguem

---

43 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80>. "Art. 3º As instituições de pagamento são classificadas nas seguintes modalidades, de acordo com os serviços de pagamento prestados: (...)

IV - iniciador de transação de pagamento: instituição de pagamento que presta serviço de iniciação de transação de pagamento: a) sem gerenciar conta de pagamento; e b) sem deter em momento algum os fundos transferidos na prestação do serviço."

44 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80>. "Art. 9º A instituição de pagamento deve solicitar autorização ao Banco Central do Brasil para iniciar a prestação de serviço de pagamento na modalidade de: (...)

II - iniciador de transação de pagamento."

45 Disponível em <https://about.facebook.com/br/technologies/novi/> . Acesso em 20 dez. 2021.

com a criptografia de ponta-a-ponta e a novidade repousa na adoção de uma nova API de negócio<sup>46</sup> pelo WhatsApp, com a adição e credenciamento de outras empresas de tecnologia para o desenvolvimento e hospedagem de conteúdo. Com esse modelo, empresas maiores poderiam contratar um terceiro desenvolvedor, com o objetivo de organizar informações na nuvem, árvore de navegação e desenvolvimento de backend para viabilizar as conversas comerciais dado o seu altíssimo fluxo<sup>47</sup>.

A amplificação da base do modelo de negócios, e os seus termos de funcionamento, não ficaram claras para consumidores no Brasil, e alguns pontos chamam bastante atenção na correlação entre esse fenômeno, ocorrido em janeiro, e o lançamento do WhatsApp Pay em junho no país. O primeiro é o apressamento da consolidação dessa API de negócios como forma de permitir uma infraestrutura de funcionamento para as contas comerciais, que representam um custo muito superior ao de contas privadas. Ao que o Facebook se apresenta como fornecedor desse mecanismo de integração à API do WhatsApp, ocorre a amplificação da base de negócios para dentro da plataforma.

Quando uma empresa consegue se comunicar com seus clientes pelo WhatsApp, isso se mostra muito vantajoso economicamente para ela por força do alcance que essa plataforma tem no país, e também da desnecessidade de arcar com os custos de desenvolvimento e manutenção de uma tecnologia própria de natureza semelhante, e para a mesma finalidade.

O WhatsApp, por sua vez, se aproveita de sua posição vantajosa enquanto serviço de mensageria mais utilizado pelos brasileiro e do seu domínio de mercado nesses termos para conectar os interesses comerciais ao número expressivo e bastante representativo de consumidores que mantém. Mas como sustentar o modelo de negócios de uma plataforma como o WhatsApp: um app gratuito que não direciona propagandas (ADs)? É aqui que o modelo de subcontratação se mostra vantajoso para a empresa: o altíssimo volume de demanda das contas comerciais permite ao WhatsApp manter sua posição de monopólio de mercado no Brasil, à medida que um terceiro que não o Facebook provê esse negócio em

---

46 API é um conjunto de padrões e rotinas para acessar um sistema e/ou plataforma online. Elas devem ser criadas quando uma empresa tem a intenção que outros criadores de software desenvolvam produtos associados ao seu negócio. Cf. O que é API e como ela pode transformar o seu negócio? Disponível em: <https://www.linkapi.solutions/blog/o-que-e-api-e-como-ela-pode-transformar-o-seu-negocio>. Acesso em: 20 dez. 2021.

47 Dadocracia Ep. 48. Os Novos Termos de Uso do WhatsApp. [Locução de:] João Paulo Vicente. São Paulo. 24 mar 2021. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0g76h6Drv8rWcLXq3GXSAP?si=Hm7CSP5zQx2mjZ-6YhNbhQ>. Acesso em 16 dez 2021.

termos de infraestrutura, isto é, arca com os custos da operação de funcionamento.

Dito de outra forma: manter a privacidade dos usuários em contas comerciais custa muito caro para o WhatsApp. As mudanças apontadas nos Termos de Uso e Políticas de Privacidade mostram-se uma saída economicamente mais vantajosa porque permite que outras empresas de tecnologia desenvolvam e hospedem atendimento aos negócios do *WhatsApp Business*. No entanto, isso somente acontece às custas da relativização da privacidade dos usuários, seja na relação com terceiros que utilizam a API de negócios, seja entre empresas do próprio grupo da Meta/Facebook.

### **Um caso que requer sinalizações de autoridades de defesa do consumidor, proteção de dados e direito econômico**

Este caso é o primeiro no Brasil em que autoridades de proteção de dados e defesa da concorrência se pronunciam juntos. Em março de 2021, a ANPD emitiu nota técnica<sup>48</sup> sobre o assunto e, em maio de 2021, uma nova nota técnica conjunta<sup>49</sup> foi emitida por Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD, Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, Ministério Público Federal - MPF e Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon, em relação à nova política de privacidade do aplicativo de mensagens. Dentre as recomendações, destacam-se a não-restrição de acesso à plataforma, a abstenção de qualquer tratamento ou compartilhamento de dados obtidos a partir do WhatsApp, e o adiamento da data de vigência da nova política, enquanto não houver o posicionamento dos órgãos reguladores. A ANPD argumenta que o processo e seus documentos são sigilosos, pois foram classificados como preparatórios às ações de investigação e de fiscalização, e que a divulgação ou acesso irrestrito poderiam comprometer as atividades de inteligência, investigação ou fiscalização antes de proferido o ato decisório<sup>50</sup>.

O WhatsApp sinalizou em agosto de 2021 comprometimento em atender alguns pontos levantados pelas autoridades na mesa de negociação realizada com as quatro entidades, em especial: (i) o não-bloqueio

---

48 AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Nota Técnica nº 02/2021/CGTP/ANPD. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NOTATECNICADACGTP.pdf> Acesso em 16 dez. 2021.

49 Disponível em: [https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/recomendacao\\_whatsapp\\_-\\_assinada.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/recomendacao_whatsapp_-_assinada.pdf). Acesso em 16 dez. 2021.

50 Idec pede acesso à documentos e pressiona ANPD por mais transparência no 'caso Whatsapp'. Disponível em: <https://tiinside.com.br/06/10/2021/idec-pede-acesso-a-documentos-e-pressiona-anpd-por-mais-transparencia-no-caso-whatsapp/>. Acesso em: 16 dez. 2021.



das contas que não consentiram com as mudanças apresentadas; (ii) o ajuste do Aviso de Privacidade para o Brasil, de modo a refletir práticas de transparência em níveis compatíveis ao que já realiza para a União Europeia; (iii) a atualização dos Termos sobre o WhatsApp Business; (iv) a elaboração de relatórios de impacto e demais documentos solicitados pela ANPD, e outras providências ainda não sabidas<sup>51</sup>.

Recentemente, em 06 de maio de 2022, a ANPD expediu a Nota Técnica nº 49/2022 que concluiu a análise de alteração da nova política do Whatsapp em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais brasileira e declarou que o Facebook/Meta procedeu às alterações solicitadas pela ANPD<sup>52</sup>. Apesar de reconhecer que as solicitações foram atendidas, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados informou que continuará analisando o tratamento de dados relacionados à criança e aos adolescentes, bem como determinou a "instauração de procedimento específico para avaliar o compartilhamento de dados pessoais entre WhatsApp e as empresas do grupo Facebook (Meta), no intuito de apurar sua adequação aos termos da LGPD."<sup>53</sup>.

Em entrevista para este estudo, Camila Leite, pesquisadora em Telecomunicações e Direitos Digitais do Idec, destacou:

“Existe a preocupação de proteção de dados em Direito do Consumidor, mas também em Direito da Concorrência. Que vem desde a aquisição do WhatsApp, e de diversas outras aquisições do Facebook que geram essa integração do Grupo Facebook, mas também agora para condutas que podem ser anticompetitivas a partir do uso de dados. Por exemplo, o fato de que estão usando a degradação de aspectos da privacidade do consumidor para o lucro da empresa. O WhatsApp sempre disse que não monetizaria os dados dos usuários. Isso tem avançado cada vez mais. Existe a possibilidade também de que essas condições "Tudo ou nada" que estão sendo impostas, só consigam ser impostas por uma posição de dominância do WhatsApp e do Facebook. Não só uma posição dominante, mas um abuso dessa posição por não deixar o consumidor ter uma escolha. Há uma abordagem holística entre as 3 áreas.”

---

51 Após esforço interinstitucional, WhatsApp se compromete a atender às recomendações sobre sua política de privacidade. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/apos-esforco-interinstitucional-whatsapp-se-compromete-a-atender-as-recomendacoes-sobre-sua-politica-de-privacidade>. Acesso em: 16 dez. 2021.

52 AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD. 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)

53 AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD. 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)

As mudanças trazidas pelos novos termos de serviço e políticas de privacidade do WhatsApp impactam sobremaneira a proteção de dados de seus consumidores, sobretudo no que concerne ao exercício dos direitos dos titulares e o fornecimento de elementos essenciais para o exercício da sua autodeterminação informativa. Não há como falar em manifestação de vontade livre, inequívoca e expressa em um cenário de falta de transparência. Os termos contratuais do WhatsApp não são claros o suficiente para a maioria da população que sequer compreendem a linguagem jurídica e técnica de seu modo de funcionamento. Cabe aqui um importante questionamento: em que medida as alterações das Políticas do WhatsApp, dada sua posição dominante de mercado, podem levar à exclusão das pessoas em relação ao serviço ofertado? Especialmente considerando a dificuldade de se combater individualmente esse programa contratual pré-formulado.

## **O tratamento desigual na proteção de dados de consumidores do Whatsapp no Brasil e na Europa**

Outro ponto de preocupação é reforçado na medida do tratamento desigual entre consumidores no Brasil e na Europa, com aplicação de Termos de Serviço distintos entre ambos. Devido a um posicionamento mais enérgico por parte das autoridades europeias desde a primeira mudança na Política de Privacidade Global do WhatsApp, o Facebook assumiu compromissos que conferem maior grau de proteção aos dados pessoais a quem utiliza o serviço por contas europeias do que de outras partes do mundo.

Em novembro de 2021, por exemplo, o WhatsApp chegou a reescrever sua Política de Privacidade para consumidores da Europa, após receber uma multa recorde no valor de €225 milhões, aplicada pela Autoridade Reguladora irlandesa<sup>54</sup>. Mas por que a revisão dos Termos de Serviço também não ocorreu no Brasil, a despeito das repercussões negativas sobre os mesmos elementos trazidos pela nova política? Este é mais um indício de irregularidade. Como vimos, o WhatsApp tem no Brasil e na Índia os países com o mais expressivo número de consumidores de todo o mundo. Em ambos os países, o WhatsApp vem enfrentando polêmicas e resistência quanto à implementação das novas políticas de privacidade.

---

54 BATEMAN, Tom. WhatsApp rewrites its Europe privacy policy after a record €225 million GDPR fine. Euronews. Disponível em: <https://www.euronews.com/next/2021/11/22/whatsapp-rewrites-its-europe-privacy-policy-after-a-record-225-million-gdpr-fine>. Acesso em: 20 dez. 2021.

## C. PAÍSES DO SUL COMO LABORATÓRIOS DE EXPERIMENTOS DO FACEBOOK/META

### **M-Pesa - inspiração queniana para as origens do Whatsapp Pay**

Em 2007, a sociedade queniana viu nascer o M-Pesa, uma iniciativa que mudou os contornos da economia local e hoje está consolidada em sete países. "M" para móvel (mobile) e "Pesa" para dinheiro em Swahili, o serviço garante a transferência de dinheiro sem necessidade de internet ou conta bancária. Sua criação foi inspirada em uma prática que já ocorria no território queniano: a realização de pagamentos e transferência de dinheiro entre pessoas em forma de créditos de celular, o que possibilitava uma maneira fácil de repassar dinheiro entre famílias, por ex. separadas por grandes distâncias.

O serviço, denominado *mobile money service*, foi desenvolvido pela operadora europeia de telefonia Vodafone e atualmente é controlado por Vodacom e Safaricom, respectivamente de origem sul-africana e queniana. Com o impulso na ambição de grandes operadoras de telefonia, em pouco mais de seus primeiros 10 anos de implementação, em 2018, a população queniana já movimentava quase metade do equivalente ao produto interno bruto (PIB) do país por meio de seus celulares, destacando a crescente importância das carteiras digitais para a economia. No ano fiscal encerrado em 31 de março de 2021, a plataforma atingiu 15,2 bilhões de transações<sup>55</sup>.

Não foi por menos que, em 2016, o serviço chamou a atenção de Mark Zuckerberg, CEO do Facebook, que foi a Nairobi e escreveu: "Estou aqui para encontrar empreendedores e desenvolvedores e aprender sobre mobile money - em que o Quênia é líder mundial."<sup>56</sup>

55 Disponível em: <https://www.safaricom.co.ke/images/Downloads/FY21ResultsBooklet13May2021.pdf> Acesso em 20 dez. 2021.

56 Tradução livre da citação: "I'm here to meet with entrepreneurs and developers, and to learn about mobile money—where Kenya is the world leader." disponível na reportagem intitulada "Mark Zuckerberg has made a surprise visit to Nairobi to learn about mobile money".

KUO, Lily. Mark Zuckerberg has made a surprise visit to Nairobi to learn about mobile money. Quartz Africa. 01/09/2016. Disponível em: <https://qz.com/africa/771809/mark-zuckerberg-has-made-a-surprise-visit-to-nairobi-to-learn-about-mobile-money/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Entre outros aspectos, o bilionário se mostrou interessado em entender como startups locais utilizam o M-Pesa para se tornarem negócios sustentáveis pela facilidade de mover dinheiro. Na época, Zuckerberg afirmou: “É fascinante como eles juntam a cadeia de valor de entrega de produtos com as pessoas, e em cada etapa do caminho você tem a sensação de que isso só é possível porque você pode movimentar dinheiro com muita eficiência de uma maneira que não é possível e em outros países, incluindo os EUA<sup>57</sup>”.

O funcionamento é bem simples. A partir de um chip de celular, o usuário se registra para o serviço em agentes autorizados, que estão em quaisquer lugares como açougues, pequenas lojas, padeiros, cabeleireiros, etc. Feito o registro, o cliente poderá fazer depósito de dinheiro com estes agentes que se tornará dinheiro eletrônico. A partir daí, o usuário poderá realizar as transações desejadas, que são submetidas a taxas de serviço discriminadas por valor de transação. Os agentes autorizados, por sua vez, recebem uma comissão pelos serviços prestados.

A segurança das transações é garantida por meio de um número PIN e as partes envolvidas recebem um SMS confirmando o valor transferido, que é recebido em dinheiro eletrônico e em tempo real. O cliente deve procurar um agente autorizado para levantar o dinheiro eletrônico e trocá-lo por dinheiro vivo ou poderá gastá-lo dentro do sistema do M-Pesa que conta com comerciantes e outros serviços.

Os principais serviços oferecidos são de transferências domésticas e internacionais de recursos, depósito e saque de recursos, pagamentos no varejo, de contas e de impostos e compra de pacote de dados e chamadas telefônicas.

Ainda, por meio do M-Pesa é possível realizar diversos serviços financeiros que incluem

---

57 Tradução livre da citação: “It is very fascinating how they [Twiga Foods] collapse the value chain of delivering produce to people, and in each step of the way you get the sense that it is only possible because you can move money around very efficiently in a way you can’t in other countries, including the US,”. SUNDAY, Frankline. Facebook billionaire turn to M-Pesa in search of next growth milestone. Disponível em: <https://www.standardmedia.co.ke/business/adbloc?u=https://www.standardmedia.co.ke/business/business/article/2000214676/facebook-billionaire-turns-to-m-pesa-in-search-of-growth-milestone>. Acesso em: 20 dez. 2021.

empréstimos, poupanças, cheque especial, investimentos, seguros (saúde, agricultura, bens, transporte, funeral, negócios) e transferências bancárias. Para as empresas é possível fazer e receber pagamentos, gerenciar negócios, etc<sup>58</sup>.

Além do Quênia, o M-Pesa está disponível na República do Congo, Egito, Gana, Lesoto, Moçambique e Tanzânia<sup>59</sup>. Segundo a empresa, em 2020, o M-Pesa totalizou 49,7 milhões de usuários com 430 mil agentes ativos - em um total de 918.500 agentes desde 2007<sup>60</sup>. No continente africano esse serviço está presente no dia-a-dia (já até se constituiu como verbo), tendo destaque na vida cotidiana da população e das empresas que o provêm e se consolidam como gigantes das telecomunicações. Só para a Safaricom, o serviço gerou mais de 765 milhões de dólares em receita durante o ano fiscal que se encerrou em março de 2021<sup>61</sup>. Inspirado na experiência, Zuckerberg se voltou para o Brasil e para a Índia para fazer seu projeto piloto de mobile money.

### **Whatsapp Pay na Índia**

Seis meses antes de ser lançado no Brasil, a funcionalidade de transferência e recebimento de dinheiro entre pessoas pelo Whatsapp foi lançada no continente indiano. Em novembro de 2020, o Facebook recebeu aprovação da Corporação Nacional de Pagamentos da Índia (*National Payment Corporation of India - NPCI*) de funcionamento do Whatsapp Pay, após dois anos de

---

58 Disponível em: <https://www.vodafone.com/about-vodafone/what-we-do/consumer-products-and-services/m-pesa> Acesso em 20 dez. 2021.

59 Disponível em: <https://www.vodafone.com/about-vodafone/what-we-do/consumer-products-and-services/m-pesa> Acesso em 20 dez. 2021.

60 Disponível em: <https://www.vodafone.com/about-vodafone/what-we-do/consumer-products-and-services/m-pesa>. Acesso em 20 dez. 2021.

61 STATISTA. M-Pesa revenue of Safaricom 2010-2021. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1139160/safaricom-m-pesa-revenue-historical/>. Acesso em: 20 dez. 2021

testagem e adequação à regulação indiana, especialmente no que concerne à localização de armazenamento e compartilhamento de dados<sup>62</sup>.

O lançamento do Whatsapp Pay se deu em um contexto de aumento exponencial de meios de pagamentos digitais no mercado indiano, especialmente, depois da implementação da política governamental de desmonetização, em 2016, e do advento da pandemia de COVID-19.

Na Índia, as transações do Whatsapp Pay são feitas por meio do UPI (*Unified Payment Interface*), um sistema de pagamento instantâneo, controlado pelo NPCI, que permite a transferência imediata de dinheiro, 24h/dia durante os sete dias da semana.

Apesar do mercado indiano ser o maior em número de usuários do Whatsapp, com mais de 400 milhões de usuários, a autorização de funcionamento do Whatsapp Pay foi restrita a 20 milhões de usuários. Recentemente, em novembro de 2021, a NPCI dobrou a disponibilidade do serviço para 40 milhões de usuários<sup>63</sup>. Em abril de 2022, foi autorizada a disponibilidade do serviço a 100 milhões de pessoas<sup>64</sup>.

Assim como no Brasil, a Meta e o Whatsapp enfrentam resistências no país, principalmente relacionadas às alterações da política de privacidade do Whatsapp<sup>65</sup>, bem como investigação antitruste na Comissão de Competição da Índia (*Competition Commission of India*)<sup>66</sup>.

---

62 MISHRA, Digbijay. NPCI confirms WhatsApp Pay's data localisation. Times of India. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/npci-confirms-whatsapp-pays-data-localisation/articleshow/77228456.cms>. Acesso em: 20 dez. 2021.

63 NATIONAL PAYMENTS CORPORATION OF INDIA. UPI 3rd Party Apps. Disponível em: <https://www.npci.org.in/what-we-do/upi/3rd-party-apps>. Acesso em: 20 dez. 2021.

64 MISHRA, Digbijay. WhatsApp can offer UPI services to 100 million users. The Economic Times Tech. Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/tech/technology/whatsapp-pay-can-now-have-up-to-100-million-upi-users-says-npci/articleshow/90829191.cms?from=mdr>. Acesso em: 20 maio 2022

65 Supreme Court issues notice to Centre, WhatsApp over new privacy policy. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/supreme-court-issues-notice-to-facebook-whatsapp-over-new-privacy-policy/articleshow/80920037.cms>. Acesso em: 20 dez. 2021.

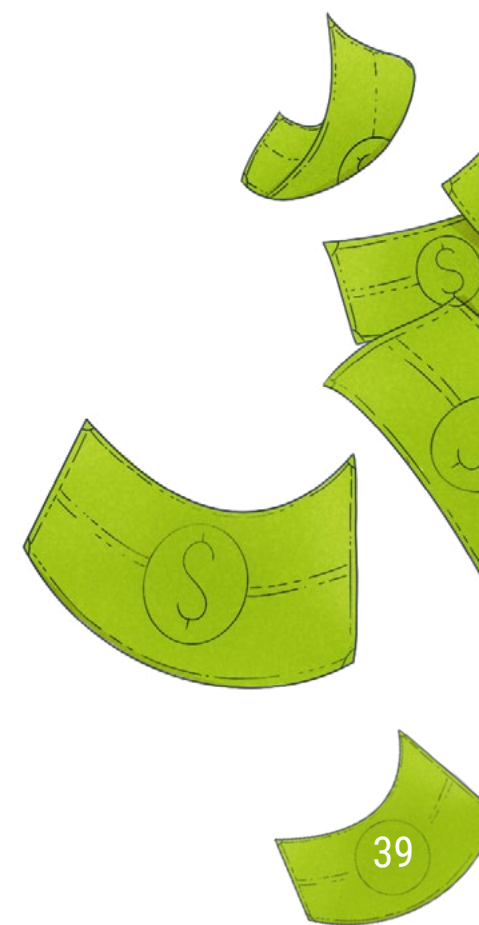
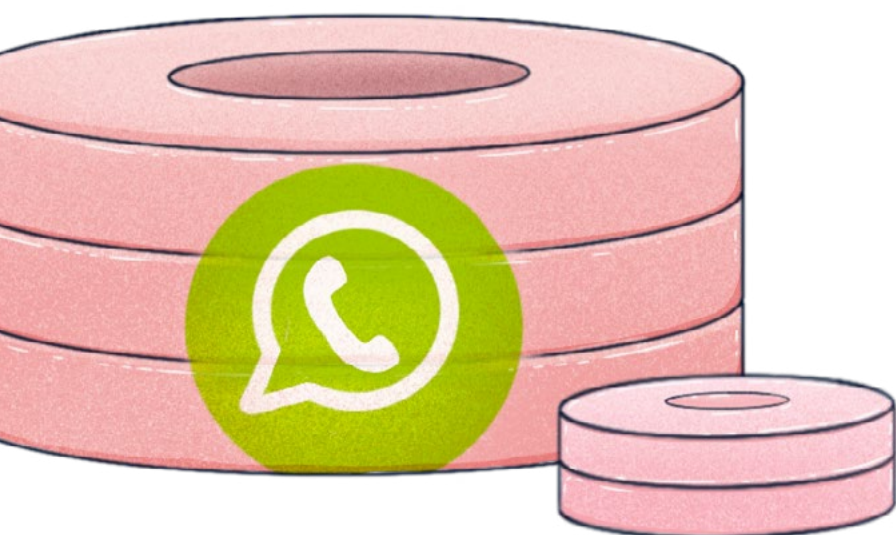
66 Internet Freedom Foundation. Big Opportunity! CCI accepts IFF's expert information in its investigation of WhatsApp's 2021 Privacy Policy. Disponível em: <https://internetfreedom.in/big-opportunity-cci-accepts-iffs-expert-information/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

O Whatsapp Pay não alcançou popularidade no mercado indiano, ficando muito atrás de concorrentes na área de pagamentos digitais, apps como o Google Pay (Alphabet), o PhonePe (Wallmart) e o Paytm (Amazon)<sup>67 68</sup>, que são carteiras digitais sem integrações diretas com chat, mas que podem ser usadas para transações comerciais. Contudo, algumas estratégias de ampliação de mercado estão sendo testadas, como cashback<sup>69</sup>.

67 NATIONAL PAYMENTS CORPORATION OF INDIA. UPI Ecosystem Statistics. Disponível em: <https://www.npci.org.in/what-we-do/upi-upi-ecosystem-statistics>. Acesso em: 20 dez. 2021.

68 SONI, Sandeep. WhatsApp Pay: Why Facebook-owned messaging service hasn't exploded yet in its biggest market India. Financial Express. 25/03/2021. Disponível em: <https://www.financialexpress.com/industry/banking-finance/whatsapp-pay-why-facebook-owned-messaging-service-hasnt-exploded-yet-in-its-biggest-market-india/2220481/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

69 WhatsApp Pay is now offering cashback on payments: How to redeem easily. Tech Desk. Disponível em: <https://indianexpress.com/article/technology/techook/whatsapp-pay-offers-rs-11-cashback-how-to-redeem-easily-7891099/>. Acesso em: 20 maio 2022.



### 3. PRÁTICAS DE MONOPÓLIO VS LEI DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL

#### A. AS CONTROVÉRSIAS NO PROCESSO DO CADE

Em 23 de junho de 2020, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE instaurou procedimento administrativo para apuração de ato de concentração entre Facebook e Cielo. Na mesma data, a Superintendência Geral do CADE determinou a suspensão integral da operação no Brasil por medida cautelar, vedando a implementação do acordo entre Facebook e Cielo e a oferta do serviço WhatsApp Pay. Ainda que algumas partes estejam suprimidas por sigilo, os autos do processo CADE nº 8700.002871/2020-34<sup>70</sup> que trata sobre o Whatsapp Pay são públicos e, após análise do mesmo, destacamos alguns pontos de atenção. O primeiro deles diz respeito à **motivação da denúncia**. De acordo com a Nota Técnica nº 6/2020/SG-TRIAGEM AC/SGA1/SG/CADE<sup>71</sup>, apresentada na apuração dos atos de concentração, os efeitos que poderiam derivar da operação de parceria poderiam causar danos irreparáveis, ou de difícil reversibilidade, nos mercados afetados. Entendeu-se que, ainda que sem certeza dos efeitos em um primeiro momento, caberiam ações para resguardar a coletividade de possíveis efeitos negativos.

A nota considerou que a operação se insere no ramo de meios de pagamento e, como tal, curiosamente, focou-se bastante nas práticas da Cielo e não no Facebook. Apresentou precedente recente do CADE sobre a elevada participação pela Cielo no mercado nacional de credenciamento e captura de transações<sup>72</sup>. A empresa ocupava o primeiro lugar nesse mercado em 2017, em porcentagem superior a 40%, indicando presença inequívoca de poder de mercado. Também há menção a casos recentes apreciados pelo CADE

---

70 Autos do processo CADE nº 8700.002871/2020-34. Disponível em: <http://antigo.cade.gov.br/noticias/cade-suspende-operacao-entre-facebook-e-cielo-que-pretende-viabilizar-pagamentos-por-whatsapp> ; e [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB\\_\\_INwxVag-pmGL\\_BqLKh0XV7](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB__INwxVag-pmGL_BqLKh0XV7) . Acesso em 14 jan. 2022.

71 Nota técnica n. 6/2020/ SG-Triagem AC/ SGA1/ SG/ CADE. Apuração de ato de concentração. Processo n. 08700-002971/2020-34. Disponível em [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yOYf9IETkjiiqAPDcMGr9wMVvXqU6miubXv-Rh1wAYnenlqW8Y6XCJWjRkoHnBZtUSiJNbNZICUvycfzZnwoYcj](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yOYf9IETkjiiqAPDcMGr9wMVvXqU6miubXv-Rh1wAYnenlqW8Y6XCJWjRkoHnBZtUSiJNbNZICUvycfzZnwoYcj) Acesso em: 14 jan. 2022.

72 Autos do processo CADE nº 8700.002871/2020-34. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB\\_\\_INwxVag-pmGL\\_BqLKh0XV7](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB__INwxVag-pmGL_BqLKh0XV7) . Acesso em 14 jan. 2022



nos quais a Cielo firmou termo de compromisso de cessação (TCC) de práticas de discriminação e criação de dificuldades para o funcionamento de credenciadoras concorrentes. A nota também menciona outros casos em que, a empresa figura como investigada, "indicando, a priori, que a referida empresa utiliza de sua posição para ao menos dificultar a livre concorrência no mercado de credenciamento"<sup>73</sup>.

A apuração também trouxe uma tabela interessante no intuito de mensurar possíveis dimensões que essa relação entre as empresas poderia representar ao mercado, mas, ainda assim, focado na ampliação do poder de mercado do Cielo, pois apresentou um comparativo entre a base de usuários do WhatsApp e o potencial de exploração de transações pela Cielo, destacando que seriam "cenários extremamente conservadores". A seguir:

### BASE DE USUÁRIOS X TRANSAÇÕES NO MERCADO DE CREDENCIAMENTO

|  |   |
|--|---|
| <b>Quantidade de transações da Cielo com base na participação acima</b>                              | 7.708 mil   |
| <b>Quantidade de transações de cartões no Brasil (2018)</b>  | 18,8 bilhões  |
| <b>Cenário 1: 50% dos usuários utilizarão o WhatsApp para pagamento de transações uma vez ao mês</b> | 720 mil (acréscimo de cerca de 10% na quantidade total estimada pela Cielo) |
| <b>Cenário 2: 10% dos usuários utilizarão o WhatsApp para pagamento de transações uma vez ao mês</b> | 144 mil (acréscimo de 1,8% na quantidade total estimada da Cielo)           |
| <b>Resolução BCB nº 118, de 22 de julho de 2021</b>  | altera a Resolução BCB nº 1/12020 e o Regulamento do Pix.                   |

Fonte: Nota técnica n. 6/2020/ SG-Triagem AC/ SGA1/ SG/ CADE. Apuração de ato de concentração. Processo n. 08700-002971/2020-34.

73 Nota técnica n. 6/2020/ SG-Triagem AC/ SGA1/ SG/ CADE. Apuração de ato de concentração. Processo n. 08700-002971/2020-34. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB\\_\\_INwxVag-pmGL\\_BqLKh0XV7](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB__INwxVag-pmGL_BqLKh0XV7) . Acesso em 14 jan. 2022

Considerando a base de mais de 120 milhões de usuários ativos no Brasil do WhatsApp, e elevada participação no mercado nacional de credenciamento e captura de transações da Cielo, foram dois os principais riscos identificados na operação que fundamentaram a adoção de medida cautelar em junho de 2020, para fazer cessar os efeitos anticompetitivos da prática investigada: (i) uma possível exclusividade, contratual ou de fato, entre ambas empresas nessa nova modalidade de pagamento eletrônica, reduzindo as escolhas para o usuário e implicando em exclusão de concorrentes; e (ii) a participação de grandes bancos no arranjo, problematizando o fato de que o Banco do Brasil e Bradesco são acionistas da Cielo e, notadamente, emissores de cartões, ou seja, considerou que "a oferta da nova solução apenas para usuários que possuem cartões emitidos por esses bancos pode gerar distorções no mercado bancário, afetando de forma indevida o ambiente concorrencial"<sup>74</sup>.

O segundo ponto de atenção extraído da análise do processo foram os **argumentos de reconsideração** adotados pela Superintendência Geral (SG) do CADE para revogação da medida cautelar. Dentre eles, destaca-se a alegada inexistência de limitações à Cielo para explorar parcerias similares, ou atuar em outros canais de captura de transações concorrentes do Facebook, que pretendam ofertar canais transacionais semelhantes ao WhatsApp. E também, sustenta-se que não há restrições a que credenciadoras concorrentes forneçam ao Facebook os mesmos serviços prestados pela Cielo, no contexto do contrato celebrado. Essa disposição contratual afastaria, de acordo com a SG, a probabilidade de exclusão de concorrentes e a redução de escolhas para o usuário.

Outro argumento foi o de que a oferta de solução de pagamentos no WhatsApp será oferecida para usuários que possuam outros cartões que não apenas os emitidos pelos bancos acionistas da Cielo, como atualmente já constam Nubank e Sicredi. Destaque-se o seguinte trecho extraído da decisão:

**“O acordo em análise, diferentemente do quanto inferido na decisão anterior, não traduz um sistema fechado de pagamentos, tendo a possibilidade de agregar outros agentes atuantes na cadeia de instrumentos de pagamento, uma vez que é gerada uma estrutura para realização de transações de pagamento interoperável.”**

---

74 Nota técnica n. 6/2020/ SG-Triagem AC/ SGA1/ SG/ CADE. Apuração de ato de concentração. Processo n. 08700-002971/2020-34. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB\\_\\_INwxVag-pmGL\\_BqLKh0XV7](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB__INwxVag-pmGL_BqLKh0XV7) . Acesso em 14 jan. 2022

**Podemos concluir que o fenômeno da plataformação não foi levado em consideração pelo CADE como elemento central para atividade de concentração.** As plataformas digitais são verdadeiros modelos de negócio usados para trabalho, lazer e consumo em um ambiente online. A ascensão de empresas como Facebook é baseada no modelo econômico de plataformas digitais, as quais Nick Srnicek conceituou em seu livro “Capitalismo de Plataformas” como infraestruturas digitais que permitem a dois ou mais grupos que interajam entre si. As plataformas se colocam na condição de intermediárias para reunir diferentes usuários, dentre eles pessoas físicas, empresas, fornecedores de serviço, e até mesmo publicitários<sup>75</sup>. Seu objetivo é conectar grupos com potencial de gerar valor entre si, com o intuito de concentrar dados e gerar valor, inclusive financeiro, em poucas empresas.

Esta é uma questão muito importante para que se compreenda o motivo pelo qual serão colocados em segundo plano pelo Meta/Facebook a exploração de parcerias similares pela Cielo, ou sua potencial oferta em canais transacionais semelhantes ao WhatsApp, na instrumentalização desse acordo. O principal valor agregado na oferta do WhatsApp Pay é a manutenção do usuário dentro da plataforma, agora também para realização de pagamentos.

Dito de outra forma: plataformas digitais são nada menos que facilitadoras com alto grau parasitário na sociedade, e lucram realizando somente a intermediação, pois os ativos mobilizados são da própria comunidade. O grande diferencial desse modelo de negócio é que o valor agregado está na articulação promovida entre pessoas e empresas.

Meta/Facebook detém uma estrutura tecnológica capaz de suportar a interação com a experiência do usuário de forma superior a outros meios externos a ela, por conta de sua posição vantajosa no mercado. Uma base de 120 milhões de usuários ativos no Brasil não é um elemento trivial em uma apuração de ato de concentração (APAC) pela autoridade antitruste. Tanto em relação aos critérios de notificação a serem considerados, como também ao escopo de mérito da análise das autoridades.

Os novos modelos de negócio da economia digital, especialmente questões relacionadas ao poder econômico das plataformas, colocam em xeque a ideologia neoliberal da eficiência econômica. Trata-se de uma teoria econômica peculiar à Escola de Chicago, tradicionalmente inserida na teoria antitruste, que

---

75 SRNICEK, Nick. *Platform capitalism*. Londres: Polity Press, 2017.

busca isolar as relações de mercado de demandas diferentes da maximização da riqueza. Quando o CADE reconsiderou sua decisão com base na possibilidade de exploração de parcerias similares tanto pela Meta/Facebook/WhatsApp, quanto pela Cielo, ilustrou que o critério da eficiência econômica foi levado em consideração pelo órgão como verdadeiro farol elucidativo da controvérsia.

O ponto nodal da decisão foi uma preocupação reduzida à eficiência alocativa, o que traz duas grandes preocupações de cunho jurídico-social no aspecto concorrencial do capitalismo de plataforma. A primeira, de que o órgão não vislumbra, hoje, como atividade anticompetitiva o controle da infraestrutura sob a qual os negócios acontecem, que permitem ao Facebook/WhatsApp "canibalizar" os frutos de qualquer inovação que as ameaça. Já a segunda, de que o Brasil possui características particulares enquanto país em desenvolvimento que podem, e devem, ser levados em consideração para repensar a proteção à rivalidade como elemento tradicionalmente central da política de defesa da concorrência<sup>76</sup>.



---

76 CASTRO, Bruno Braz de. A que(m) serve o antitruste? Eficiência e rivalidade na política concorrencial de países em desenvolvimento. 1a ed. - São Paulo: Singular, 2019, p.179.

## SISTEMATIZAÇÃO DO PROCESSO DO CADE

Abertura de denúncia ex officio por Ato de Concentração promovida pelo CADE. **17.06.20**

Base legal: Art. 13, inc. VII, da Lei n. 12.529/2011, Art. 9o, inc. V c/c Art. 112 do Regimento Interno do CADE e Art. 10 da Resolução CADE no 24/2019

Instauração de procedimento administrativo para apuração de ato de concentração. A Superintendência Geral do CADE determinou a suspensão integral da operação no Brasil por medida cautelar, vedando a implementação do acordo entre Facebook e Cielo e a oferta do serviço WhatsApp Pay. **23.06.20**

Revogação da medida cautelar por não configuração do fumus bonis iuris e do periculum in mora, mantendo a continuidade da investigação da operação. **30.06.20**

**18.06.20** CADE solicita informações sobre Operação envolvendo Cielo S.A. e o Facebook para pagamento direto por meio do aplicativo Whatsapp.

**26.06.20** Cielo e Facebook apresentam pedido de reconsideração, alegando: (a) ausência de ato de concentração; (b) ausência de empreendimento comum entre as partes para caracterizar mesma atividade econômica; (c) ausência de compartilhamento de riscos e resultados entre as partes; (d) ausência de concorrência entre as partes no mercado; (e) ausência de exclusividade; (f) ausência de fusão, aquisição, etc.

Facebook Serviços Online do Brasil Ltda apresenta petição solicitando sua exclusão do pólo passivo, indicando a Facebook Inc. como legitimada para figurar no processo. **09.07.20**

Facebook Inc. e Cielo S.A. apresentam cópia do contrato celebrado entre eles, porém não é documento público. **04.08.20**

Facebook apresenta petição em resposta ao Ofício, mas não contém quase nenhuma informação pública. **08.09.20**

Facebook apresenta petição informando que o serviço Facebook Pay foi relançado no Brasil em 04 de maio de 2021, para os usuários da plataforma WhatsApp. Naquele momento, apenas na função Person to Person ("P2P"), após a aprovação para funcionamento e obtenção de licença para a Facebook Pagamentos do Brasil Ltda., pelo Banco Central do Brasil em 30/03/2021. **05.05.21**

**23.07.20** Superintendência Geral do CADE requer informações sobre a constituição de todas as empresas integrantes do grupo econômico Cielo S.A. e Facebook Inc., e apresentação do faturamento bruto consolidado no ano de 2019.

**24.08.20** Superintendência Geral do CADE solicita novamente à Facebook Inc. que relacione todas as empresas integrantes do seu grupo econômico, e apresente o seu faturamento bruto consolidado.

**29.12.20** Facebook apresenta petição informando mudança de nome da WhatsApp Inc. para WhatsApp LLC.

## 4. O DEBATE SOBRE A CLASSIFICAÇÃO JURÍDICA DO WHATSAPP PAY

### A. REGULAÇÃO DE INICIADORA DE TRANSAÇÃO DE PAGAMENTOS NO BRASIL

Enquanto o processo do CADE continuou em andamento, o Banco Central do Brasil autorizou em 30 de março de 2021 que a Facebook Pagamentos do Brasil atuasse no mercado de pagamentos na modalidade de **iniciadora de transação de pagamento - ITP**, nos termos do inciso IV do artigo 3º da Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021, que revogou e atualizou a Resolução BCB nº 24, de 22 de outubro de 2020. Inspirada na Diretiva 2015/2366 da União Europeia, a figura da **iniciadora de transação de pagamento** no Brasil se assemelha ao *payment initiation service provider - PISP* do sistema financeiro europeu, uma figura responsável por executar uma transação de pagamento do cliente sem participar da liquidação desta operação.

Aqui, é importante localizar temporalmente alguns fatos que levaram à Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021. Logo após a suspensão da funcionalidade do Whatsapp Pay pelo Banco Central do Brasil, em 23 de junho de 2020, o BCB lançou a Consulta Pública nº 77 de 2020, em que era possível enviar "propostas de alterações na regulamentação de instituições de pagamento, com destaque para o iniciador de transação de pagamentos, uma nova modalidade de instituição de pagamento que possibilitará ao consumidor efetuar pagamentos utilizando meios diferentes dos tradicionais"<sup>77</sup>. Tal consulta pública divulgou ao público as propostas de alteração da Circular nº 3.885, de 26 de março de 2018, tendo como principal finalidade constituir os regramentos das iniciadoras de transação de pagamento que, apesar de serem mencionadas na Resolução Conjunta nº 01, de 4 de maio de 2020 - instituidora do Sistema Financeiro Aberto no Brasil -, carecia de regulamentação.

A Consulta Pública nº 77/2020 ficou aberta de 09 de julho a 08 de agosto de 2020 e, segundo o Bacen, "foram recebidas sugestões de 54 pessoas naturais e jurídicas, incluindo entidades de classe representativas do

---

<sup>77</sup> Consulta pública: no âmbito do processo de regulamentação do ecossistema do Open Banking, propõe-se a criação de nova modalidade de instituição responsável pela iniciação de transação de pagamento. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/467/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2021.

setor financeiro, tais como Federação Brasileira de Bancos (Febraban), Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS); de associações de outros segmentos, como Associação Brasileira de Instituições de Pagamento (Abipag), Associação Brasileira de Fintechs (ABFintechs), Associação Brasileira de Internet (Abranet), Associação Brasileira de Crédito Digital (ABCD) e de outras entidades, instituições de pagamento, prestadores de serviços, escritórios de advocacia e de cidadãos interessados no assunto", além de "contribuições encaminhadas pela OAB-PR, pela Embaixada da Suécia e pelo Ministério da Economia"<sup>78</sup>.

Terminada a Consulta Pública e nela embasada, o Diretor de Regulação proferiu o Voto BCB nº 298 de 20 de outubro de 2020 que traz a exposição de motivos da Resolução BCB nº 24 de 22 de outubro de 2020, a primeira a regulamentar a figura jurídica da iniciadora de transação de pagamento. À época, creditava-se à regulamentação dessa figura jurídica o aperfeiçoamento de um ambiente mais competitivo no contexto da implementação da Agenda Bacen e do Open Banking no Brasil:

"(...) 5. Contudo destaco, previamente, que as medidas introduzidas pela Resolução BCB em pauta, integram o conjunto de ações que visam implementar as inovações previstas na Agenda BC#, na dimensão Competitividade. Nesse sentido, essas medidas se somam ao arcabouço regulamentar de modernização do sistema financeiro e de pagamentos, notadamente as regras sobre arranjos e instituições de pagamento, Sistema Financeiro Aberto (Open Banking) e arranjo de pagamentos Pix.

6. A propósito, vale lembrar que o Open Banking consiste no compartilhamento padronizado de dados e serviços por meio de abertura e integração de plataformas e infraestruturas de sistemas de informação e que a Resolução Conjunta no 1, de 4 de maio de 2020, restringe a participação nesse ambiente às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, o que faz prever o interesse de um número potencialmente grande de instituições pela autorização na modalidade de iniciador de transação de pagamento.

7. No que tange ao caso específico do compartilhamento de serviços, destaca-se a iniciação de transação de pagamento, que tem potencial para promover inovações e aumentar a concorrência na prestação de serviços de pagamento, vez que possibilita

---

78 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Voto BCB nº 298 de 20 de outubro de 2020. Disponível em [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto\\_do\\_BC\\_298\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto_do_BC_298_2020.pdf). Acesso em: 20 dez. 2021.



o comando de pagamentos por meio de diferentes instituições, a pedido do cliente, independentemente de onde estão domiciliadas as contas envolvidas na transação.

8. A iniciação de transações de pagamento de forma compartilhada abre caminho para a definição de novas alternativas na prestação de serviços de pagamento, além de possibilitar a utilização mais eficiente de instrumentos de pagamento já existentes, tais como Transferência Eletrônica Disponível (TED), débitos diretos e boletos de pagamento. Isso permitirá maior flexibilidade na utilização desses instrumentos, desobrigará entes pagadores e recebedores, em muitos casos, da abertura de diversas contas de depósitos ou de pagamento e poderá contribuir para a redução do custo dessas transações, sem prejuízo da necessária segurança no âmbito do sistema financeiro e de pagamentos."<sup>79</sup>

Mais adiante, em 25 de março de 2021, a Resolução BCB nº 25/2020 foi substituída pela Resolução BCB nº 80/2020, o atual referencial regulatório das iniciadoras de transação de pagamento.

As ITPs são instituições de pagamento responsáveis por transmitir uma ordem de pagamento do cliente sem ser a responsável por essa liquidação. Ou seja, ela não detém os fundos transferidos durante a prestação do serviço e tampouco gerencia a conta de pagamento<sup>80</sup>. As iniciadoras não "tocam" nos fundos da transação e, portanto, são instituições que participam do sistema financeiro sem, no entanto, deter nenhum fluxo financeiro.

No caso do Whatsapp Pay, na prática, o usuário acessa o Facebook Pay dentro do app do Whatsapp, e faz uma ordem de transferência de recurso (ou de pagamento, caso fosse permitida a atuação entre usuários e empresas). Em seguida, a Facebook Pagamentos do Brasil transmite a ordem para a Cielo S.A., que é uma credenciadora (ou também conhecida como adquirente). O papel da Cielo é processar a ordem de pagamento, fazendo a comunicação com a Visa ou Mastercard e a liquidação da compra. Já a Visa e a Mastercard são bandeiras, responsáveis por conectar a credenciadora com a emissora do cartão de débito ou pré-pago (um banco, por ex.), verificando se essa transação pode ser feita, autorizando e estipulando

---

79 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Voto BCB nº 298 de 20 de outubro de 2020. Disponível em [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto\\_do\\_BC\\_298\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto_do_BC_298_2020.pdf)

80 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=8> Menção ao art. 3º, IV da Resol. BCB nº 80 de 25.03.2021.

as regras dessa transferência (como por ex. o prazo de recebimento dos fundos).

Assim, Visa e Mastercard são instituidoras de arranjos de pagamento que, por sua vez, são o conjunto de regras e procedimentos que disciplinam a prestação de determinado serviço de pagamento ao público, aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais<sup>81</sup>.

As ITPs, portanto, não "tocam" nos fundos da transação, não emitem cartão - como o faz o banco - e nem credenciam a aceitação do cartão na transação - como o faz a Cielo. Elas iniciam uma transação que pode ser por meio de boleto, DOC, TED, cartão e até via Pix.

## **Iniciadoras de transação de pagamentos no Sistema Brasileiro de Pagamentos**

Ainda assim, as iniciadoras de transação de pagamentos são consideradas instituições de pagamento e, por isso, fazem parte do Sistema Brasileiro de Pagamentos - SBP de que trata a Lei nº 12.865/2013 (oriunda da Medida Provisória nº 615/2013). Tal regulamento buscou criar segurança jurídica no mercado de pagamentos, que até então carecia de regulação própria.

Antes dessa regulação, eram majoritariamente as instituições financeiras reguladas pela Lei nº 4.595/95 - ou seja, principalmente os bancos tradicionais - que ofereciam serviços de pagamento. Hoje é possível ver uma gama enorme de empresas que oferecem serviços de *banking*, sem serem instituições financeiras.

A legislação brasileira buscou adotar o critério de conformidade aos riscos da atividade na regulação dos atores do Sistema Financeiro Nacional. Sendo assim, instituições financeiras que apresentam maior risco sistêmico têm, portanto, maior carga regulatória do que as instituições de pagamento. Nos termos da Lei, as Instituições Financeiras - IFs são pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, intermediação e administração de valores mobiliários (art. 17 da Lei nº 4.595/64 cc art. 1º da Lei nº 7.492/1986 - Lei de Crimes Financeiros).

---

81 BRASIL. Lei nº 12.865 de 9 de outubro de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12865.htm). Acesso em: 20 dez. 2021. Menção ao Art. 6º, I da Lei nº 12.865/13.

As IFs são capazes de aumentar a oferta de moeda na economia, por meio de oferecimento de crédito, por exemplo, e o fazem com parte do dinheiro que o correntista depositou no banco, ainda que não seja em benefício do mesmo. Se, por um lado, é permitido aos bancos fazerem isso, por outro lado, estão submetidos a um forte controle regulatório, teoricamente, com vistas a impedir um colapso do sistema financeiro - como, por exemplo, ocorre com a "corrida bancária" que, provocada por desconfiança generalizada dos consumidores, é a situação em que todos os correntistas retiram todos os seus fundos ao mesmo tempo e o banco não detém liquidez para pagar a todos.

O foco do Sistema Brasileiro de Pagamentos é diferente e buscou aumentar a competitividade das instituições de pagamento. É, ainda regido por diversos princípios presentes na Lei nº 12.865/2013 e na Medida Provisória nº 615/2013, como a “**interoperabilidade de arranjos de pagamento**; a inovação e a diversidade de modelos de negócios, com vistas à promoção da **inclusão financeira**; a solidez e a eficiência, assim como a **promoção da competição**; o acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento; o atendimento das necessidades dos usuários finais, em especial a liberdade de escolha, a segurança, a proteção de seus interesses econômicos, o tratamento não discriminatório, **a privacidade e proteção de dados pessoais, a transparência e o acesso a informações claras e completas acerca das condições de prestação de serviços**; a confiabilidade, a qualidade e a segurança dos serviços; e a inclusão financeira”<sup>82</sup> (grifos nossos).

A regulação e edição de normativas gerais de todo o sistema de pagamentos é altamente dinâmica e em constante transformação. A supervisão do sistema de pagamentos e seus arranjos cabe ao Banco Central do Brasil - BCB, uma autarquia federal que tem por objetivos zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego (Art. 1º, parágrafo único da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021).

Diversos são os órgãos normativos, supervisores e operadores do Sistema Financeiro Nacional, cabendo destacar, também, o papel do Conselho Monetário Nacional - CMN que, assim como o Banco Central do Brasil - BCB, foi criado em 1964 pela Lei nº 4.595. O CMN é o principal órgão normativo desse Sistema e a

---

82 BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 615 de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv615.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv615.htm) . Acesso em: 20 dez. 2021.

instância de formulação política macroeconômica do Governo Federal, tendo como objetivos a orientação de aplicação de recursos de instituições financeiras a fim de propiciar, nos termos da lei: “condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional; propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos; zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras; e coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa” (art. 3º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964).

De acordo com o art. 3º da Resolução BCB nº 80/21 diversas são as modalidades de instituições de pagamentos: credenciadoras (adquirentes), emissoras de instrumento pré-pago, emissoras de moeda eletrônica e as próprias iniciadoras de transação de pagamento<sup>83</sup>, que detêm menor carga regulatória, mais preocupada com a prevenção de fraudes e riscos cibernéticos e menos com riscos de liquidez e de crédito.

Aliás, foi essa a preocupação do regulador que, na exposição de motivos da Resolução BCB nº 24/2020, que antecedeu a Resolução BCB nº 80/2020, destacou:

"14. No tocante ao risco, noto que a instituição iniciadora de transação de pagamento incorre sobretudo em risco operacional, notadamente, relacionado à segurança das transações, tais como os riscos de fraude, execução de transação sem o conhecimento do usuário, execução de transação de pagamento com atraso, execução de transação de pagamento identificando incorretamente o usuário pagador, o usuário beneficiário, ou ambos, e execução de transação de pagamento com divergência de valor.

15. Além de prejuízos potenciais aos usuários do sistema de pagamentos, a atuação do iniciador de transação de pagamento sem que seja observado o devido arcabouço regulatório pode prejudicar, em algumas circunstâncias, a solidez e a confiabilidade do sistema de pagamentos de varejo."<sup>84</sup> (grifos nossos).

Dessa forma, nos termos da Circular nº 3.681/13 do Banco Central, a instituição de pagamento deve

---

83 Importante destacar que uma instituição de pagamento pode participar de mais de uma modalidade, nos termos do §3º do art. 3º da Resolução BCB nº 80/21.

84 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Voto BCB nº 298 de 20 de outubro de 2020. Disponível em [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto\\_do\\_BC\\_298\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto_do_BC_298_2020.pdf)

implementar uma **estrutura de mitigação de riscos operacionais**<sup>85</sup>, que preveja:

"Art. 4º (...) I - plano de contingência e outros mecanismos que garantam a continuidade dos serviços de pagamento prestados;

II - mecanismos de proteção e segurança dos dados armazenados, processados ou transmitidos;

III - mecanismos de proteção e segurança de redes, sítios eletrônicos, servidores e canais de comunicação com vistas a reduzir a vulnerabilidade a ataques;

IV - procedimentos para monitorar, rastrear e restringir acesso a dados sensíveis, redes, sistemas, bases de dados e módulos de segurança;

V - monitoramento das falhas na segurança dos dados e das reclamações dos usuários finais a esse respeito;

VI - revisão das medidas de segurança e de sigilo de dados, especialmente depois da ocorrência de falhas e previamente a alterações na infraestrutura ou nos procedimentos;

VII - elaboração de relatórios que indiquem procedimentos para correção de falhas identificadas;

VIII - realização de testes que assegurem a robustez e a efetividade das medidas de segurança de dados adotadas;

IX - segregação de funções nos ambientes de tecnologia da informação destinados ao desenvolvimento, teste e produção;

X - identificação adequada do usuário final;

XI - mecanismos de autenticação dos usuários finais e de autorização das transações de pagamento;

XII - processos para assegurar que todas as transações de pagamento possam ser adequadamente rastreadas;

XIII - mecanismos de monitoramento e de autorização das transações de pagamento,

---

85 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular BCB nº 3.681, de 4 de novembro de 2013. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48839/Circ\\_3681\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48839/Circ_3681_v1_O.pdf). Acesso em 20 dez. 2021.

com o objetivo de prevenir fraudes, detectar e bloquear transações suspeitas de forma tempestiva;

XIV - avaliações e filtros específicos para identificar transações consideradas de alto risco;

XV - notificação ao usuário final acerca de eventual não execução de uma transação; e

XVI - mecanismos que permitam ao usuário final verificar se a transação foi executada corretamente."

## **Vedações impostas a instituições iniciadoras de transações de pagamento**

Ao analisar a Resolução BCB nº 80/21<sup>86</sup>, que disciplina a constituição e o funcionamento das instituições de pagamento, entende-se que a preocupação na regulação das iniciadoras de transação de pagamento - ITPs, que não tem contato com fundos financeiros, é com o fluxo informacional (por exemplo, o armazenamento de dados cadastrais e dados da transação), ou seja, com o possível compartilhamento de dados entre os participantes no âmbito do arranjo de pagamento. A regulação, portanto, visa tentar assegurar a qualidade do serviço financeiro e a confiabilidade do Sistema Financeiro brasileiro, evitando os riscos de uso de dados para finalidade diversa da prestação de serviços específicos e vazamentos.

Nos termos do art. 4º da Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021, é vedado às ITP's:

"Art. 4º (...) I - armazenar o conjunto de dados relacionados com as credenciais dos usuários finais suficiente para autenticar a transação de pagamento perante a instituição detentora da conta;

II - exigir do usuário final quaisquer outros dados além dos necessários para prestar o serviço de iniciação da transação de pagamento;

III - utilizar, armazenar ou acessar os dados para outra finalidade que não seja a prestação do serviço de iniciação de transação de pagamento expressamente solicitado pelo usuário final;

IV - alterar o montante ou qualquer outro elemento da transação de pagamento

---

86 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80>.

autorizada pelo usuário final; e

V - iniciar transação de pagamento envolvendo conta de pagamento mantida por instituição não integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro."

Contudo, a Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021 **excepciona os serviços de processamento e armazenamento de dados e computação em nuvem** prestados por instituição iniciadora de transação de pagamento das vedações relacionadas nos itens I e III. Ou seja, traz exceções à proteção de dados que podem beneficiar e se adequam diretamente ao modelo de negócios baseado em dados do Facebook/Meta, trazendo apenas a obrigação de que sejam observadas regulações em vigor, principalmente sobre políticas de segurança cibernética nos termos da Resolução BCB nº 85, de 4 de abril de 2021, procedimento e controles internos de combate à lavagem de dinheiro e terrorismo nos termos da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 e da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 e o Sistema de Financeiro Aberto (*Open Banking*)<sup>87</sup>.

Essas exceções foram mencionadas expressamente, na exposição de motivos da Resolução nº 24 de 2020 que, ainda que revogada, inspirou a Resolução BCB nº 80/2021:

"24. No tocante às mencionadas vedações, proponho que não sejam aplicadas aos serviços de processamento e armazenamento de dados e de computação em nuvem quando esses serviços forem prestados por instituição iniciadora de transação de pagamento a instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, em relação contratual não relacionada à iniciação de transação de pagamento. Desse modo, as vedações não seriam aplicadas nas situações em que o iniciador de transação de pagamento prestar serviço de autenticação de cliente a instituições autorizadas a funcionar por esta Autarquia, bem como quando, na prestação de outros serviços previstos na regulação, o cliente houver consentido à instituição utilizar, armazenar ou acessar dados, a exemplo do serviço agregação de dados conforme previsto na regulação do Open Banking."<sup>88</sup>

---

87 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80>. Menção ao art. 4º da Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021.

88 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Voto BCB nº 298 de 20 de outubro de 2020. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto\\_do\\_BC\\_298\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto_do_BC_298_2020.pdf) Acesso em 20 dez. 2021.

Ou seja, o Whatsapp Pay, apesar de que, como iniciadora de pagamentos, não participar do fluxo financeiro, acessa dados de pagadores/recebedores; ou seja, acessa um enorme **fluxo informacional** do sistema de pagamentos. E é por isso que são reguladas a fim de se evitar ataques e riscos cibernéticos - de vazamento de dados por ex. - que coloquem a confiança do sistema financeiro em xeque.

As demais vedações previstas no mesmo artigo se estendem a todas as iniciadoras de transação de pagamento, sendo elas: alterar o montante ou qualquer outro elemento da transação de pagamento autorizada pelo usuário final, bem como iniciar transação de pagamento envolvendo conta de pagamento mantida por instituição não integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

Cabe destacar que ficam obrigadas as ITPs a constituírem uma ouvidoria - Resolução nº 28, de 23 de outubro de 2020 - além do recebimento de denúncias e reclamações pelo canal RDR do Banco Central<sup>89</sup>. Ainda, devem observância obrigatória à Lei do Sigilo Bancário bem como à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

## **B. AUTORIZAÇÃO JUNTO AO BANCO CENTRAL COMO REQUISITO DE FUNCIONAMENTO**

Para ser uma iniciadora de transação de pagamento é necessário um capital social e patrimônio líquido mínimos, nos termos do art. 10-A da Circular BCB nº 3.681/13 e buscar autorização junto ao Banco Central. É controverso se à época do lançamento do Whatsapp Pay havia a obrigação de obtenção de autorização específica da iniciadora de transação de pagamento para seu funcionamento. Comumente, o critério utilizado para que os arranjos de pagamento passassem ou não pelo crivo do BCB condizia à volumetria, ou seja, o volume de operações e a quantidade de fluxo financeiro envolvido. Diante do anúncio do lançamento da nova ferramenta de pagamentos do app, o Banco Central destacou artigo específico da revogada Circular BCB nº 3.682/13 (e presente na vigente Resolução BCB nº 150/21), que impõe a necessidade de análise prévia do Banco Central mediante possibilidade de oferecimento de risco

---

89 Facebook Pagamentos do Brasil. Relatório semestral de ouvidoria. 1º semestre de 2020. Disponível em [https://scontent.fcgh23-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/236800616\\_351475019790282\\_4412978333864587545\\_n.pdf?\\_nc\\_cat=107&ccb=1-5&\\_nc\\_sid=ae5e01&\\_nc\\_ohc=QiJEb2jgG34AX\\_Od3FX&\\_nc\\_ht=scontent.fcgh23-1.fna&oh=00\\_AT\\_hqAPoyaoPte3f4y-g06dA6dDCcwwWWstvT0gKCMOc4w&oe=61EBA550](https://scontent.fcgh23-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/236800616_351475019790282_4412978333864587545_n.pdf?_nc_cat=107&ccb=1-5&_nc_sid=ae5e01&_nc_ohc=QiJEb2jgG34AX_Od3FX&_nc_ht=scontent.fcgh23-1.fna&oh=00_AT_hqAPoyaoPte3f4y-g06dA6dDCcwwWWstvT0gKCMOc4w&oe=61EBA550). Acesso em: 9 dez. 2021.



sistêmico de determinado arranjo de pagamento<sup>90</sup>.

## **Barreiras de acesso à informação ao cidadão e consumidor sobre os processos de autorização do Whatsapp Payment no Bacen**

Com o intuito de entender melhor os argumentos do processo administrativo que tratou do pedido de autorização para funcionamento apresentado por Facebook Pagamentos do Brasil Ltda, enviamos ao Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro do Bacen um pedido de acesso à informação em 19 de julho de 2021 solicitando, entre outras perguntas, a íntegra deste processo, bem como a íntegra dos autos em que o Banco Central do Brasil determinou a Visa e Mastercard que suspendessem<sup>91</sup> o início das atividades ou cessassem imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos. Contudo, os pedidos de acesso aos processos em questão nos foram negados sob o argumento:

“Esclarecemos que apenas os interessados diretos no pleito podem ter acesso aos autos, em razão do disposto no artigo 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527, de 2011, e com os artigos 5º e 6º do Decreto 7.724, de 2016.” (Resposta do Bacen à nosso pedido de acesso à informação)

Em outra pergunta de um mesmo pedido, solicitamos informações sobre qual seria a metodologia de acompanhamento e departamento e/ou órgão do Banco Central responsável pela execução da tarefa de monitoramento da iniciativa do Whatsapp Payment/Pagamentos. O Departamento de Atendimento Institucional (Deati), respondeu:

“A atividade de vigilância dos arranjos de pagamentos está prevista no art. 21 da Circular 3.682, de 2013, e é exercida pelo Banco Central, entre outras formas, por meio do monitoramento dos arranjos e pelo acompanhamento das atividades desempenhadas pelo instituidor desses arranjos. Conforme Regimento Interno do Banco Central (Portaria 108.150, de 2020, publicada no Diário Oficial de 31 de agosto de 2020. Voto

---

90 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Art. 3º da Circular BCB nº 3.682, de 4 de novembro de 2013 (REVOGADA). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibnormativo?tipo=Circular&numero=3682>. Acesso em 20 dez. 2021.

91 Nova solução de pagamentos depende de prévia autorização do BC. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CMN aprovado em sessão de 27 de agosto de 2020), as atividades de vigilância e supervisão dos arranjos de pagamentos são executadas de maneira conjunta pelo Decem (Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro), Desuc (Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições não Bancárias) e Deorf (Departamento de Organização do Sistema Financeiro), conforme as competências de cada departamento. No caso específico do Facebook Pay, as ações têm sido conduzidas pelo Decem, com a participação dos demais departamentos. Em relação ao pedido de acesso a documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento, consignamos que, de acordo com a Lei Complementar nº 105, de 2001, os documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento da iniciativa Facebook Pay são sigilosos, e, portanto, têm o seu acesso restrito, de acordo com o art. 22 da Lei 12.527, de 2011, combinado com o §2º do art. 5º e o inciso I do art. 6º do Decreto 7.724, de 2012, não sendo possível, dessa forma, tornar públicos os documentos do processo em análise.”

Recorremos em primeira e segunda instância, destacando que “o dever constitucional de informação (art. 37 da Constituição Federal) e o entendimento de que processo que analisa se operações estão de acordo com os ditames do direito da concorrência não cabe no escopo de exceções ao sigilo presente no artigo 22 da Lei nº 12.527 de 2011, e nem nos artigos 5º e 6º do Decreto nº 7.724 de 2016 - uma vez que estes dizem respeito ao sigilo em relação às operações financeiras (como o sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, entre outros) e não a temas de interesse público de todos os cidadãos e consumidores.” E, ainda assim, solicitamos que, se o sigilo fosse mantido, se havia a possibilidade de elaboração de versão pública, redatada dos autos - nos moldes em que o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CADE) disponibiliza. Destacamos que gostaríamos de entender quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a determinação de que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e quais fundamentos jurídicos que embasaram a revogação de suspensão. Também destacamos que queríamos compreender qual a natureza jurídica atribuída pelo BCB ao serviço e quais os fundamentos jurídicos embasaram os procedimentos de autorização de funcionamento do Whatsapp Payment.

A Procuradoria Geral do Banco Central do Brasil examinou nossas razões recursais, por meio da Nota

Jurídica 3219/2021-BCB/PGBC de 27 de agosto de 2021 e decidiu a nosso favor no aspecto de acesso à informação:

“b) pela possibilidade de conhecimento da parcela do recurso que se insurge ao indeferimento do pleito de acesso aos processos solicitados;

c) pela inaplicabilidade, como fundamento de negativa de acesso aos processos requeridos pelo cidadão, do sigilo bancário previsto no art. 2º da LC 105, de 2001, pois as informações neles constantes não dizem respeito a operações ativas e passivas e serviços prestados;

d) pela necessidade de retorno da demanda à análise das áreas técnicas envolvidas para avaliação da documentação constante nos processos solicitados pelo demandante a fim de atestarem seguramente se todos os documentos neles constantes envolvem informações protegidas pelo sigilo empresarial, previsto no art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 2012 ou outra hipótese legal de sigilo (a exemplo do sigilo fiscal) ou restrição de acesso (informações pessoais), ou, ainda, estejam sujeitas a classificação em grau de sigilo.” (Decisão da Procuradoria Geral do Bacen em resposta à nosso recurso diante de resposta à pedido de acesso à informação)

Diante de decisão da Procuradoria, o Chefe do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf) respondeu:

“Conheço do recurso apresentado, informando que a disponibilização do PE 184861 e de outros processos correlatos - conforme solicitado por V.Sa. - ainda está sendo objeto de análise nesta Unidade em conjunto com a Procuradoria Geral do Banco Central, devido aos aspectos sigilosos de natureza pessoal, bancária, fiscal e empresarial neles envolvidos, sendo que as pertinentes conclusões lhes serão informadas por e-mail em 30 dias.”

Sendo assim, em 10 de setembro de 2021, o Deorf respondeu:

“Não é viável conceder-lhe vistas do PE 184861, pois a totalidade de seus documentos está protegida por pelo menos um dos sigilos a seguir: sigilo empresarial (art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 2012), fiscal (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), bancário (Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001) e pessoal (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - LGPD), ou faz referência a documentos sigilosos.

Dessa forma, não restam documentos ou informações, não protegidas pelo sigilo, que possam lhes ser fornecidos e que preservem sentido por si sós, após as eventuais tarjas que se mostrariam necessárias em caso de divulgação. Isso não obstante, cabe lhe informar, a bem da máxima transparência possível no contexto legal aplicável, que o PE 184861 trata da autorização para funcionamento do Facebook Pagamentos do Brasil Ltda. como iniciador de transação de pagamento, sendo que, para a concessão dessa autorização, foi avaliado o atendimento dos requisitos previstos na Circular nº 3.885/2018, com as alterações trazidas pela Resolução BCB nº 24/2020, e na IN BCB nº 38/2020 (normas vigentes à época da autorização), os quais versam sobre a solidez econômico-financeira, regularidade, legalidade e estruturas de controle de empreendimentos trazidos a exame do BC, bem como sobre as condições patrimoniais, reputacionais e de capacitação técnica que devem ser preenchidas pelos controladores e principais gestores desses empreendimentos, previstas na Circular nº 3.885/2018, cabendo reafirmar, por relevante, que a comprovação do atendimento de tais requisitos, ocorrida no âmbito do PE 184861, se deu por meio de um conjunto de documentos e informações cobertos por pelo menos uma das modalidades de sigilo legal acima citadas.”

Além do Deorf, em resposta a nossos recursos, a Procuradoria Geral do Bacen relatou que também “solicitou o posicionamento do Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias (Desuc) a respeito do pedido de acesso aos autos que tratam da aplicação de medidas coercitivas a Visa do Brasil Empreendimentos LTDA. (Visa) e Mastercard Brasil Soluções de Pagamento Ltda. (MasterCard) – PEs 177301 e 177302” que em e-mail de 13 de setembro de 2021 , o Desuc esclareceu que:

“Em relação às medidas coercitivas que levaram à suspensão da utilização do aplicativo de mensagens WhatsApp (Facebook Pay) para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos Visa e Mastercard, conforme PEs 177301 e 177302, informamos que tais medidas foram levantadas parcialmente, autorizando os arranjos de transferência a funcionar (P2P). Quanto aos arranjos de compra (P2M), tais medidas coercitivas continuam em vigor. Isto posto, entendemos que a classificação dos documentos como preparatórios deva persistir enquanto o processo de autorização não tiver finalizado.”

Diante destas respostas, o parecer jurídico da Procuradoria Geral do Bacen considerou que nosso recurso deveria “ser conhecido e, no mérito, ser parcialmente provido, para que fosse fornecido o resumo do

PE184861”. Mas manteve, por outro lado, a “recusa ao atendimento do pedido de acesso integral tendo em vista a incidência de diferentes hipóteses legais de sigilo sobre os documentos constantes nos autos, reconhecidos no art. 22 da LAI; e do pedido de acesso aos PEs 177301 e 177302, uma vez que os documentos desses autos ainda constituem documentos preparatórios, nos termos do art. 7º, § 3º, da LAI e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012”, e propôs minutas de resposta a serem expedidas pelo Presidente do Banco Central do Brasil à Coding Rights. Em decisão a respeito, o Presidente do BCB, Roberto de Oliveira Campos Neto, decidiu por nos fornecer o resumo e, dando parcial provimento ao recurso em pauta, decidiu:

“Fornecer ao cidadão resumo do PE184861, elaborado pelo Deorf. Destaco que, em relação à demanda inicial do cidadão, não podem ser atendidos: (i) o pedido de acesso integral ao PE184861, tendo em vista a incidência de diferentes hipóteses legais de sigilo sobre os documentos constantes nos autos; e (ii) o pedido de acesso aos PEs 177301 e 177302, uma vez que os documentos desses autos ainda constituem documentos preparatórios.”

Os resumos dos processos recebidos nada mais são que as curtas respostas do Deorf e do Desuc citadas acima. Não serviram para responder nossas inquietações iniciais sobre quais foram as razões para a revogação da suspensão direcionada à Visa e Mastercard para cessar o início das atividades do Whatsapp Pay no país e nem para detalhar razões da autorização e das restrições. Também não trouxeram indícios para averiguarmos se o Banco Central do Brasil considera a grande concentração de dados de pessoas físicas e jurídicas como critério para apurar situação de monopólio do Facebook/Meta e prejuízo à concorrência ou segue a mesma linha do que pudemos acompanhar no processo do CADE, que ignora considerações do capitalismo de plataforma. Por outro lado, as respostas serviram para podermos mapear as principais normativas que órgãos reguladores consideram que se aplicam ao serviço, para podermos então analisar o quanto tratam, se tratam, de questões de monopólios de dados.

## PRINCIPAIS NORMATIVAS QUE SE APLICAM AO WHATSAPP PAY NO BRASIL

|   |   |
|---|---|
| <b>Lei nº 12.865/2013</b>                             | trata do Sistema de Pagamentos Brasileiro   |
| <b>Resolução Conjunta nº 01, de 4 de maio de 2020</b> | sobre o Sistema Financeiro Aberto (Open Banking)  |
| <b>Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021</b>    | sobre constituição, funcionamento, processos de autorização e prestação de serviços das instituições de pagamento.  |
| <b>Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020</b>    | institui o arranjo de pagamento Pix e aprova seu regulamento.   |
| <b>Resolução BCB nº 118, de 22 de julho de 2021</b>   | altera a Resolução BCB nº 1/12020 e o Regulamento do Pix.   |
| <b>Constituição Federal, Art. 5º, X</b>               | "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação" |
| <b>Constituição Federal, Art. 5º, LXXIX</b>           | "é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais"  |
| <b>Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018</b>         | Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais   |
| <b>Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020</b>     | sobre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados  |
| <b>Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011</b>       | dispõe sobre o Sistema Brasileiro da Defesa da Concorrência   |

## 5. CONCLUSÕES

### A. NECESSIDADE DE ABORDAGEM MULTISSETORIAL ENTRE ÓRGÃOS REGULADORES PARA TRATAR DO MONOPÓLIO DE DADOS DAS BIG TECH

Os novos modelos de negócio provenientes das grandes empresas de tecnologia alteram sobremaneira o escopo de análise de autoridades concorrenciais como o CADE e, no caso, das big tech no mercado de pagamentos, dos reguladores do sistema financeiro, como o Banco Central do Brasil.

Enquanto os bancos e fintechs são criados para operar prioritariamente os serviços financeiros, esses serviços são uma pequena parcela do que oferecem as big techs. Mas a natureza da atividade de iniciação de transação de pagamento, per si, é de uma atividade que envolve essencialmente transmissão de dados e informações de transação, atividades que estão no coração do modelo de negócios dessas empresas.

Relatório Anual de 2019 do Banco de Compensações Internacionais ou Banco de Pagamentos Internacionais<sup>92</sup>, entidade de supervisão bancária que visa promover a cooperação entre bancos centrais, destaca que o loop de dados que alimenta as big techs tem três elementos-chave: análise de dados, externalidades de rede e atividades entrelaçadas (*data analytics, network externalities and interwoven activities* - o DNA), conforme o que segue:

"As "externalidades de rede" das grande empresas de tecnologia, as chamadas big tech, estão relacionadas com o fato de que os benefícios de cada usuários ao participar de um lado de uma plataforma (por exemplo, como vendedor numa plataforma de comércio eletrônico) aumentar com o número de utilizadores do outro lado (por exemplo, compradores). Externalidades de rede geram mais utilizadores e mais valor para os utilizadores. Permitem que as bigtech gerem mais dados, o input chave para a análise de dados. A análise de grandes bases de dados aperfeiçoa serviços existentes e atrai mais utilizadores. Mais utilizadores, por sua vez, fornecem massa crítica de clientes para oferecer uma gama mais vasta de atividades, que produzem ainda mais dados. Assim, as externalidades de rede são mais fortes em plataformas que oferecem

---

92 Bank of International Settlements. Annual Economic Report 2019. P. 62. Disponível em <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e.pdf> Acesso em: 20 dez. 2021.

uma gama mais vasta de serviços, e representam um elemento essencial no ciclo de vida das *Big Tech* (...)"<sup>93</sup>

Ainda que o discurso da eficiência do *big data* seja questionável, é uma narrativa atrativa para investimentos e consumidores. E não se pode negar que a grande dimensão das bases de dados que as *Big Tech* detêm aumenta seu poder competitivo na sociedade da informação e as posiciona em lugar único diante de iniciativas menores. A entrada dessas empresas no mercado de pagamentos e em outros elementos do sistema financeiro contribui com esse ciclo repetitivo (*loop*) de geração de dados. Se antes o Facebook, por meio de seus diversos produtos, coletava dados da rede social dos usuários, agora, passa a coletar também dados financeiros. A possibilidade de cruzamento de diversas bases pertencentes à empresas, com vistas a ampliar a sua base de consumidores e criar novos modelos de negócio é enorme - por ex., há de se perguntar o que impede a empresa de oferecer um serviço de crédito a partir de um sistema de pontuação ultra rápido que entrelace a base massiva de dados de redes sociais, com o fluxo informacional coletado nas transações financeiras? Na China, para além de redes sociais, o WeChat já domina mercados de pagamentos, por meio do WeChat Pay, juntamente com a Ali Pay, braço financeiro da Alibaba, versão chinesa das concorrentes ebay e Amazon.

No Brasil, o Whatsapp Pay, por enquanto, ficou limitado a transações entre pessoas e não entre pessoas e negócios. Ainda assim, mesmo que não saibamos se o Whatsapp quer se tornar um "super app", como o chinês WeChat, é possível afirmar que a funcionalidade do Whatsapp Pay é mais um passo para aumentar o monopólio de dados que o Facebook detém sobre Brasil e Índia.

A entrada dessa *big tech* nos serviços financeiros sugere possibilidades de maior inclusão financeira, já que o Whatsapp tem enorme penetração e chegam a lugares e públicos que os bancos tradicionais não chegaram (ou talvez não quiseram chegar). Inclusão financeira, dentre outros, significa acesso a oportunidades de crédito e educação e gestão financeira para o uso consciente de recursos, por ex., e

---

93 Tradução nossa. Versão original: The "network externalities" of a big tech's platform relate to the fact that a user's benefit from participating on one side of a platform (eg as a seller on an e-commerce platform) increases with the number of users on the other side (eg buyers). Network externalities beget more users and more value for users. They allow the big tech to generate more data, the key input into data analytics. The analysis of large troves of data enhances existing services and attracts further users. More users, in turn, provide the critical mass of customers to offer a wider range of activities, which yield even more data. Accordingly, network externalities are stronger on platforms that offer a broader range of services, and represent an essential element in big techs' life cycle (...)."



contribui para a inclusão social, especialmente, em contexto de miséria que marca países como Brasil, Índia e Quênia, em que milhões de pessoas não cumprem requisitos para abrir uma conta no banco que exige diversos documentos. Contudo, devemos nos perguntar: a que custo?

Ao mesmo tempo em que poderia facilitar a inclusão nos serviços financeiros, a Meta/Facebook aumenta ainda mais sua consolidação no mercado de dados e a exploração desse enorme poder de mercado pode resultar em práticas abusivas com favorecimento de seus próprios serviços e produtos, imposição de dificuldades e barreiras para a entrada de outros competidores e, a partir de sua hegemonia no mercado, a diminuição da qualidade de seus serviços - como as interrupções na prestação de serviço, que já são notadas no Brasil. Tornam-se, portanto, um monopólio de dados.

A soma da coleta de dados financeiros, com a massiva base de dados de redes sociais e o gigantesca base de usuários que possui o Facebook, aliado à inteligência artificial e ao aprendizado de máquina, aumentam o poder preditivo dos sistemas dessa empresa e podem interferir na modulação de comportamento do usuário/consumidor - como já foi constatada a prática nas eleições norte-americanas<sup>94</sup>.

Há uma lacuna regulatória sobre a entrada dessas empresas no Sistema Financeiro Nacional. As *big techs* não são bancos ou *fintechs*, que têm sua principal e quase exclusiva atividade no mercado financeiro. Elas detêm outras formas de fazer negócios que é baseado em coleta massiva de dados. O foco tradicional na competição relacionado a um único mercado, como vimos, é insatisfatório. Primeiramente, é necessário nortear as ações a partir da perspectiva de que sistema financeiro é infraestrutura de interesse público e essencial e atua para a promoção de inclusão financeira e social. Em segundo lugar, é necessário deixar que haja apenas uma abordagem econômica e que haja integração regulatória e fiscalizatória entre os campos de competição, de sistema financeiro, de privacidade e proteção de dados e defesa do consumidor.

Além disso, não existe uma solução única universal para a questão, afinal as *big techs* não estão em apenas um país e, sem dúvida, se faz necessária uma coordenação nacional e internacional das atividades de formulação, regulação e fiscalização relacionadas às big techs no mercado financeiro, especialmente

---

94 OLIVEIRA, Rafael e RUDNITZKI, Ethel. Como o Facebook está patenteando as suas emoções. Revista Galileu. 10/06/2019. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/07/como-o-facebook-esta-patenteando-suas-emocoes.html> . Acesso em: 20 dez. 2021.

entre os países fora do eixo do Vale do Silício.

A economia digital, como um todo, tem trazido desafios para o controle de notificação de atos de concentração, trazendo ramos considerados novos para o direito até então, sobretudo aqueles relacionados ao mercado digital<sup>95</sup>.

Muitas vezes, empresas de tecnologia possuem baixos faturamentos, e sequer atingem os critérios legais para tornarem as operações de notificação obrigatória à autoridade antitruste. No caso do WhatsApp, trata-se de um aplicativo que não veicula anúncios (ADs) e é “gratuito” para os usuários no geral (à exceção de contas comerciais com os novos Termos de Serviço), mas que possui ativos intangíveis com alta perspectiva de geração futura de caixa e precificação subjetiva.

A operação de compra do WhatsApp pelo Facebook em 2018 foi um grande exemplo de como o enfoque das autoridades concorrenciais em eficiência alocativa de recursos, de forma estrita, se mostra insuficiente para lidar com os desafios de poder econômico que as grandes plataformas digitais, hoje, apresentam. Como o WhatsApp não atingiu os critérios de faturamento no ano de 2017, a operação quase escapou à análise da Comissão Europeia<sup>96</sup>, não fosse o seu enquadramento nos critérios de notificação obrigatória de três dos seus Estados-Membros.

Dos pontos concorrenciais abordados pela Comissão Europeia, houve especial enfoque no intercâmbio de dados coletados entre as empresas<sup>97</sup>, o que não ocorreu no caso brasileiro da APAC do CADE entre WhatsApp e Cielo, cujo epicentro de análise foi a inexistência de empreendimento comum para exploração de atividade econômica entre as partes.

É importante mencionar também que muitas das informações solicitadas pela Superintendência Geral no caso brasileiro foram de cunho sigiloso, tais como a relação de todas as empresas integrantes dos dois grupos econômicos, seus faturamentos brutos e a soma dos faturamentos das empresas pertencentes ao

---

95 ARRUDA, Vivian Anne Fraga do Nascimento; PINEDO, Paula; MONDECK, Luisa Pereira. Direito antitruste & inovação: mercados digitais envolvendo tecnologia disruptiva e análise antitruste. In: Mulheres no Antitruste. MACEDO, Agnes et. al (Org.). São Paulo: Ed. Singular, 2018, p. 37

96 Decisão da Comissão Europeia no Case No. Comp/M.7217 – Facebook/WhatsApp. Disponível em: [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217\\_20141003\\_20310\\_3962132\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217_20141003_20310_3962132_EN.pdf). Acesso em 21 dez 2021.

97 ARRUDA, Vivian Anne Fraga do Nascimento et al. Op. cit. p. 38.

grupo Meta/ Facebook. E essa é uma tendência bastante presente nas análises do CADE, com observância a uma falta de transparência expressiva em relação ao que motivaria evitar a publicidade de informações de interesse público.

Ademais, os critérios de notificação obrigatória no Brasil são previstos no art. 77, §7º, da Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), artigo 88, §7º da Lei de Defesa da Concorrência que faculta ao CADE requerer, extraordinariamente, a submissão de qualquer operação à sua análise. Mesmo aquelas que não atinjam os parâmetros de faturamento mas, ainda assim, possam prejudicar a dinâmica competitiva do mercado.

Aliado a isso, o art. 173, §4º, da Constituição Federal estabelece que a lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise a dominação de mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário de lucros. De acordo com Bruno Braz de Castro<sup>98</sup>, esses termos denotam uma preocupação com a manutenção da estrutura da concorrência e o combate a abusos exploratórios. A Constituição é precisa em estabelecer que o princípio da livre concorrência convive harmonicamente - e horizontalmente - com outros princípios constitucionais da ordem econômica, tais como redução da desigualdade social, função social da propriedade e tratamento favorecido à pequena empresa. Razão pela qual a finalidade do direito da concorrência brasileiro deve ser legitimada sob o marco da justiça social, em prol de objetivos como o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais<sup>99</sup>.

A defesa da concorrência é também um dos instrumentos, não o único, para assegurar uma existência digna, conforme os ditames da justiça social<sup>100</sup>, razão pela qual os mercados virtuais de plataforma precisam estar no radar de autoridades como o CADE e, no caso, por se tratar de mercados de pagamentos, o Banco Central do Brasil. São frequentes as políticas de fusões e aquisições, sobretudo por parte de *Big Techs*, com a incorporação predatória de startups com potencial de ameaça à sua posição dominante. Se o Meta/Facebook é hoje uma mídia social considerada um dos gigantes da indústria de tecnologia,

---

98 CASTRO, Bruno Braz de. *A que(m) serve o antitruste? Eficiência e rivalidade na política concorrencial de países em desenvolvimento*. Editora Singular. São Paulo, 2019. Disponível em [https://editorasingular.com.br/Uploads/Indice/Sumario\\_A\\_%20quem\\_serve\\_o\\_Antitruste\\_site.pdf](https://editorasingular.com.br/Uploads/Indice/Sumario_A_%20quem_serve_o_Antitruste_site.pdf). Acesso em 21 dez 2021.

99 CASTRO, Bruno Braz de. *A que(m) serve o antitruste? Op. cit.* p. 169.

100 FORGIONI, Paula. *Os fundamentos do antitruste*. 5a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 186.

isso se dá muito por força da sua postura de dominação das ameaças competitivas emergentes, como é o caso da aquisição do WhatsApp e outras empresas do grupo, a exemplo do Instagram. Autoridades concorrenciais alheias a esse panorama econômico, social e político empreendido pelo capitalismo de plataforma, são verdadeiros catalisadores desse processo.

As posições dominantes em mercados virtuais de plataformas demandam uma enérgica atenção antitruste, e o direito da concorrência precisa ir além de questões relacionadas à eficiência alocativa de recursos para dar conta desses novos desafios. É necessário que ele se volte à efetividade do processo competitivo como um todo pois, no contexto das plataformas digitais, uma concorrência bem-sucedida **pelo mercado** tende a não enfrentar uma concorrência substancial **no mercado**<sup>101</sup>.

Nesse sentido, uma parceria como WhatsApp e Cielo pode não apresentar, à primeira vista, a presença de um empreendimento comum de mesma atividade econômica, ou exclusividade contratual. Mas a concentração de poder econômico ganha outros contornos à medida que se reconhecem os efeitos exclusionários empreendidos pelo Meta/Facebook no contexto de sua hegemonia de mercado. Existe efetivamente algum concorrente real para uma empresa como o Meta/ Facebook, no cenário global, com quem a Cielo poderá fechar acordo de parceria de maneira vantajosa e verdadeiramente competitiva? Existe algum serviço de mensageria semelhante ao WhatsApp no cenário nacional, com o mesmo - ou similar - alcance e relevância?

O CADE, enquanto importante autarquia estratégica para manutenção do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, precisa desferir atenção redobrada ao abuso de poder de mercado empreendido por plataformas digitais que, além da absorverem negócios rivais, empreendem poder regulatório de achatamento da lucratividade de determinados produtos/ serviços como estratégia de manutenção de sua posição de liderança<sup>102</sup>.

Os princípios constitucionais da ordem econômica não apenas permitem, como se fundamentam na

---

101 CASTRO, Bruno Braz de. A que(m) serve o antitruste? Op. cit. p. 132.

102 HUBBARD, Sally. The case for why Big Tech is violating antitrust laws. CNN Business perspective. 02/01/2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/01/02/perspectives/big-tech-facebook-google-amazon-microsoft-antitrust/index.html>. Acesso em: 22 dez 2021.

necessidade de olhares sóbrios sobre a realidade brasileira. Para tanto, é fundamental a ponderação detida sobre o monopólio de dados no contexto concorrencial, e os obstáculos à contestabilidade dessa hegemonia de mercado conquistada por Meta/ Facebook que se estende ao mercado de meios de pagamentos digitais, por meio do WhatsApp Pay. Não é por menos que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) prevê em seu artigo 2, inciso VI, que “a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor” são fundamentos da proteção de dados pessoais.

Sugere-se a adoção de uma postura crítica em relação ao pretense discurso de neutralidade que circunda o critério da eficiência econômica, amplamente utilizado nas análises concorrenciais no Brasil. Decisões como a da APAC do CADE no caso WhatsApp Pay possuem uma roupagem aparentemente científica, objetiva e puramente técnica que, na verdade, invisibilizam o aspecto ideológico neoliberal que fundamenta o próprio conceito de efeitos anticompetitivos para o CADE, a serem levados em consideração para suspensão a operação em caráter cautelar.

### **ACORDO DE COOPERAÇÃO CADE E ANPD**

Em Junho de 2021 houve a assinatura de um acordo de cooperação técnica entre CADE e ANPD, com o prazo de 60 (sessenta meses) passíveis de renovação, com a proposta de combater atividades lesivas à ordem econômica e disseminar a cultura da livre concorrência em serviços que exijam a proteção de dados pessoais, de forma conjunta e coordenada. Não envolve transferência ou repasse de recursos financeiros entre as instituições, nem cessão de servidores.

#### **Objeto do projeto:**

compartilhamento de informações entre as instituições, com fluxo simplificado de troca;

realização de estudos, pesquisas e experiências nas matérias de intersecção das áreas de competência: constituição de grupos de pesquisa e elaboração de material informativo (sem o cunho de representação institucional)

Promoção conjunta e coordenada de eventos de capacitação em matéria de proteção de dados e direito da concorrência entre os servidores;

Cooperação em casos de infrações à ordem econômica que envolvam dados pessoais;

**Unidades Responsáveis:**

Superintendência Geral do CADE

Coordenação Geral de Tecnologia e Pesquisa da ANPD

## **B. DESAFIOS FUTUROS PARA A REGULAÇÃO DO WHATSAPP PAY**

### **Integração ao Pix**

Até agora, o Whatsapp Pay não teve um enorme impacto na vida dos brasileiros como teve o Pix e sobre isso discorreremos a seguir.

O Pix é um arranjo de pagamento instituído pelo Banco Central do Brasil instituído pela Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020 e suas alterações.

É um novo meio de pagamento que se popularizou em velocidade recorde no país em meio à pandemia do Novo Coronavírus, ao aumento da digitalização da economia e da oferta dos serviços de *banking*, em um contexto de tentativa de aumento da bancarização por meio do pagamento de benefícios de assistência social como o Auxílio Brasil. "Fazer um Pix" e "receber um Pix" se tornaram expressões corriqueiras entre usuários e comerciantes, para a transferência de recursos.

O Pix é um arranjo de pagamento instantâneo para quaisquer contas de instituição credenciada, a baixo custo, gratuito ao consumidor, disponível 24 horas por dia, durante 7 dias por semana. Ele se destaca dos outros meios de pagamento (como o DOC, o TED e o boleto), primeiro, pela instantaneidade e, em segundo lugar, pela ausência de cobrança do usuário para utilizá-lo.

A partir de uma chave de identificação do usuário que seja por telefone, CPF, email ou aleatória, é possível

realizar transações em cerca de 30 (trinta) segundos. Em caso de fraude ou roubo, a partir de apresentação de boletim de ocorrência, é possível o ressarcimento do valor desviado pela instituição financeira<sup>103</sup> - algo que não é possível no Whatsapp Pay.

A participação no Pix é obrigatória para as instituições financeiras e para as instituições de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com mais de quinhentas mil contas de clientes ativas, consideradas as contas de depósito à vista, as contas de depósito de poupança e as contas de pagamento pré-pagas. E é facultada às iniciadoras de transação de pagamento.

Aliás, no próprio Voto BCB nº 298 de 20 de outubro de 2020, que embasou a Resolução BCB nº 24/2020, substituída pela Resolução BCB nº 80/2021, que regulamenta a figura das iniciadoras de transação de pagamentos há menção expressa dessa integração:

"(...) 9. Noto que, paralelamente ao processo de implementação do Open Banking, esta Autarquia editou a Resolução BCB no 1, de 12 de agosto de 2020, que institui o arranjo de pagamento Pix. Nesse sentido, a iniciação de transação de pagamento de forma compartilhada, aliada ao Pix, possuem forte sinergia que possibilitará a definição e a consolidação de novos modelos de negócio no sistema de pagamentos, com maior segurança jurídica e adequado gerenciamento de riscos."<sup>104</sup>

Em entrevista realizada para este estudo em 19 de novembro de 2021, representante do Facebook mencionou que estavam avaliando a integração com o Pix. Umas semanas depois, em dezembro de 2021, o presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, sinalizou em evento promovido pelo Ministério de Relações Exteriores da Índia que espera que o Pix passe a ser integrado com o WhatsApp<sup>105</sup>. Isso permitiria que a transação feita no âmbito Pix seja realizada pela interface do app (desde que realizadas as etapas de autenticação do usuário e confirmação da operação). Em entrevista para veículo de imprensa, Campos

---

103 PALMEIRA, Carlos. Pix: bancos são condenados na Justiça por transações fraudulentas. Tecmundo.10/12/2021. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/mercado/230321-pix-bancos-condenados-justica-transacoes-fraudulentas.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

104 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Voto BCB nº 298 de 20 de outubro de 2020. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto\\_do\\_BC\\_298\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto_do_BC_298_2020.pdf) Acesso em 20 dez. 2021.

105 SHINOHARA, Gabriel. Presidente do BC diz esperar que a integração entre Pix e WhatsApp aconteça. O Globo. Rio de Janeiro, 14/12/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/presidente-do-bc-diz-esperar-que-integracao-entre-pix-whatsapp-aconteca-25318745>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Neto explicou: “Sobre a interação do WhatsApp com o Pix, vai acontecer dentro do sistema de iniciador de pagamentos que está agora sendo construído dentro da nossa plataforma de Open Finance. Está se formando agora, eles ainda não estão em operação com a integração do Pix e do WhatsApp, mas espero que aconteça, espero que outros players também se integrem”<sup>106</sup>.

Em um contexto de zero rating do Whatsapp se torna uma tremenda vantagem competitiva do app diante de outras iniciadoras de pagamentos. E, considerando as externalidade de rede desse tipo de integração, o que leva em conta tanto o alcance do Whatsapp no Brasil quanto a grande expansão do Pix no país, essa integração também se tornaria um grande diferencial do app diante de outros aplicativos de conversa, como Signal e Telegram, que não tem esses serviços de pagamento integrados. Para que o Whatsapp Pay se integre ao Pix, a empresa, deverá se submeter às disposições regulatórias do Pix e do Sistema Financeiro Aberto - *Open Banking*.

## **OPEN BANKING**

A Resolução Conjunta do Conselho Monetário Internacional e do Banco Central do Brasil nº 01, de 4 de maio de 2020, dispôs sobre a criação do Sistema Financeiro Aberto no Brasil, o *Open Banking*.

Esta iniciativa, inspirada na experiência do Reino Unido, foi impulsionada pelo Banco Central do Brasil, em um contexto de implementação da Agenda BC#<sup>107</sup>. Esta agenda trouxe uma série de políticas para o que chamou de aumento da “competitividade, eficiência, transparência e sustentabilidade dos serviços financeiros, visando maior democracia e inclusão financeira”<sup>108</sup>,

---

106 Idem.

107 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Agenda BC. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bchashtag>. Acesso em: 20 dez. 2021.

108 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Agenda BC. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bchashtag>. Acesso em: 20 dez. 2021.



no país que tem o segundo maior spread bancário<sup>109</sup> do mundo - atrás, apenas, de Madagascar.

Open Banking é o compartilhamento padronizado de serviços bancários e dados por meio da abertura e integração de sistemas e está em fase de implementação no país. Ele funciona por meio de interfaces padronizadas em que o cliente autoriza o compartilhamento de seus dados de transações bancárias com instituições bancárias diferentes das que detêm conta pré-paga ou de depósito, em busca de melhores serviços e condições de pagamento (como um empréstimo, por exemplo), ao mesmo tempo em que as instituições financeiras também disponibilizam as condições em que oferecem seus produtos e serviços.

Com os objetivos de “incentivo à inovação, a promoção de concorrência, a promoção da cidadania e o aumento da eficiência do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamentos Brasileiro”<sup>110</sup>; as ideias fundamentais do Sistema Aberto são: “(i) o titular de dados é o proprietário de dados, podendo assim dispor dessas informações; (ii) portabilidade de dados e de serviços; e (iii) interoperabilidade.”

Esta **titularidade de dados** significa que o histórico do cliente em uma instituição financeira não pertence mais ao banco. Agora, as informações sobre a vida financeira, o perfil financeiro, o poder aquisitivo do cliente, etc., pertencem ao cliente e, com expressa autorização dele, poderão ser compartilhadas com outras instituições bancárias (seja ela um grande banco ou uma fintech), em busca de melhores condições de serviços e produtos para o cliente. A autodeterminação informativa (art. 2º, II da LGPD), na forma de controle do usuário de seus próprios dados, é fundamental para o Sistema.

---

109 Spread bancário é a diferença entre os juros que os bancos pagam quando investimos e os juros que cobram quando se faz um empréstimo. Quanto maior o spread, maior é o lucro dos bancos nas operações.

110 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Conjunta do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil nº 01, de 4 de maio de 2020, Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res\\_Conj\\_0001\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v3_L.pdf). Acesso em 20 dez. 2021.

Menção ao art. 3º da Resolução CMN-BCB nº 01/2020

Há, portanto, uma mudança de paradigma na prestação dos serviços bancários, que só foi possível de ser implementada a partir da introdução da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - que credita ao titular de dados a autonomia para dispor sobre os mesmos, mediante consentimento.

Segundo regulação específica, o **consentimento** no caso do Open Banking deve ser solicitado por meio de linguagem nítida, objetiva e adequada, para finalidade específica, com prazo de validade limitado a doze meses, discriminação da instituição transmissora de dados ou detentora de conta e dos dados ou serviços objeto do compartilhamento e identificação do cliente. Além disso, é vedado o consentimento obtido por meio de contrato de adesão, por meio de formulário com aceite previamente preenchido e presumido, devendo ser expresso do cliente.<sup>111</sup> (art. 10, §1º da Resolução CMN/BCB nº 01/2020)

Transparência, segurança e privacidade de dados e de informações sobre serviços compartilhados, qualidade dos dados, tratamento não discriminatório, reciprocidade e interoperabilidade são princípios do Sistema Financeiro Aberto<sup>112</sup>, e que devem ser interpretados sempre em correspondência com aqueles princípios elencados no artigo 6º da LGPD.

O **compartilhamento de dados** pelo Open Banking abrange, no mínimo, dados sobre canais de atendimento, produtos e serviços - relacionados com contas (de depósito à vista e à prazo, de depósito poupança, de contas de pagamento pré-pagas e pós-pagas), operações de crédito e de câmbio, serviços de credenciamento em arranjos de pagamentos, segurança, previdência complementar aberta -, cadastro de clientes e seus representantes e transações de clientes.

---

111 Idem.

112 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Conjunta do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil nº 01, de 4 de maio de 2020, Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res\\_Conj\\_0001\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v3_L.pdf). Acesso em 20 dez. 2021.

Menção ao art. 4º da Resolução CMN-BCB nº 01/2020

Já o **compartilhamento de serviços** abrange a iniciação de transação de pagamento e encaminhamento de propostas de operação de crédito<sup>113</sup>.

Os direitos dos titulares são aqueles trazidos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (art. 18 da LGPD), combinado com os art. 14 e 15 da Resolução sobre o Sistema Financeiro Aberto, como acesso, correção de dados, informações e revogação de consentimento a qualquer tempo.

Ainda, o compartilhamento de dados de cadastro e de transações de serviço compreende etapas de **consentimento, autenticação e confirmação**, feitas com padrões de segurança do Open Banking, exclusivamente eletrônico, de forma sucessiva e ininterrupta e com duração compatível com objetivos da solicitação de compartilhamento do usuário.

Cabe destacar que o compartilhamento de dados e do histórico de transações abrange os últimos 12 (doze) meses. Por sua vez, é vedado o compartilhamento de dados sensíveis, notas ou pontuação de crédito e credenciais ou outras informações utilizadas para autenticação do cliente<sup>114</sup>.

A **portabilidade de dados**, por sua vez, tem a mesma natureza do direito à portabilidade instituído pela LGPD e refere-se à possibilidade do titular de dados compartilhar seus dados pessoais e financeiros, - apenas aqueles imprescindíveis para a conclusão de uma operação contratada pelo cliente - com quaisquer instituições participantes do Sistema Financeiro Aberto<sup>115</sup>.

O princípio que rege o compartilhamento é o da reciprocidade, isto é, uma instituição precisa

---

113 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Conjunta do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil nº 01, de 4 de maio de 2020, Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res\\_Conj\\_0001\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v3_L.pdf). Acesso em 20 dez. 2021. Menção ao art. 5º da Resolução CMN-BCB nº 01/2020

114 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Conjunta do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil nº 01, de 4 de maio de 2020, Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res\\_Conj\\_0001\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v3_L.pdf). Acesso em 20 dez. 2021. Menção ao art. 5º da Resolução CMN-BCB nº 01/2020

115 VIOLLA, Mario; THOMAZZELLI, Patrícia. Portabilidade de Dados, Interoperabilidade e Open Banking. 2021. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2021/02/Portabilidade-Interoperabilidade-OpenBanking.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021. P. 6-7

estar apta a compartilhar os dados/serviços que mantêm e receber dados de outra instituição. Neste ponto, a **interoperabilidade** é essencial e está relacionada à padronização de interfaces que possibilitem a troca de informações entre as instituições, por meio de APIs - *application program interface* - abertas. Isto significa uma mesma linguagem de comunicação informacional entre todas as instituições pertencentes ao *Open Banking*.

As instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil poderão participar do Open Banking, sendo obrigatória a participação daquelas enquadradas nos Segmentos 1 e Segmentos 2 da Resolução nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017, isto é, os grandes bancos. No caso de compartilhamento de serviços, a participação será obrigatória para as instituições detentoras de contas e para as iniciadoras de transação de pagamento. Já em relação ao compartilhamento de proposta de crédito, as instituições cujo objeto contemple a atividade de recepção e encaminhamento de propostas referentes a operações de crédito e de arrendamento mercantil de concessão da instituição contratante, por meio eletrônico<sup>116</sup>.

A participação voluntária pressupõe a disponibilidade de interface e as instituições participantes devem se registrar na plataforma correspondente e é possível consultar as instituições participantes no site do **Open Banking Brasil**.

A implementação do Open Banking é liderada pelo Banco Central do Brasil e **é faseada, distribuída em etapas de implementação** que estão em constante revisão e atualização, nos termos da Resolução BCB nº 109, de 24 de junho de 2021.

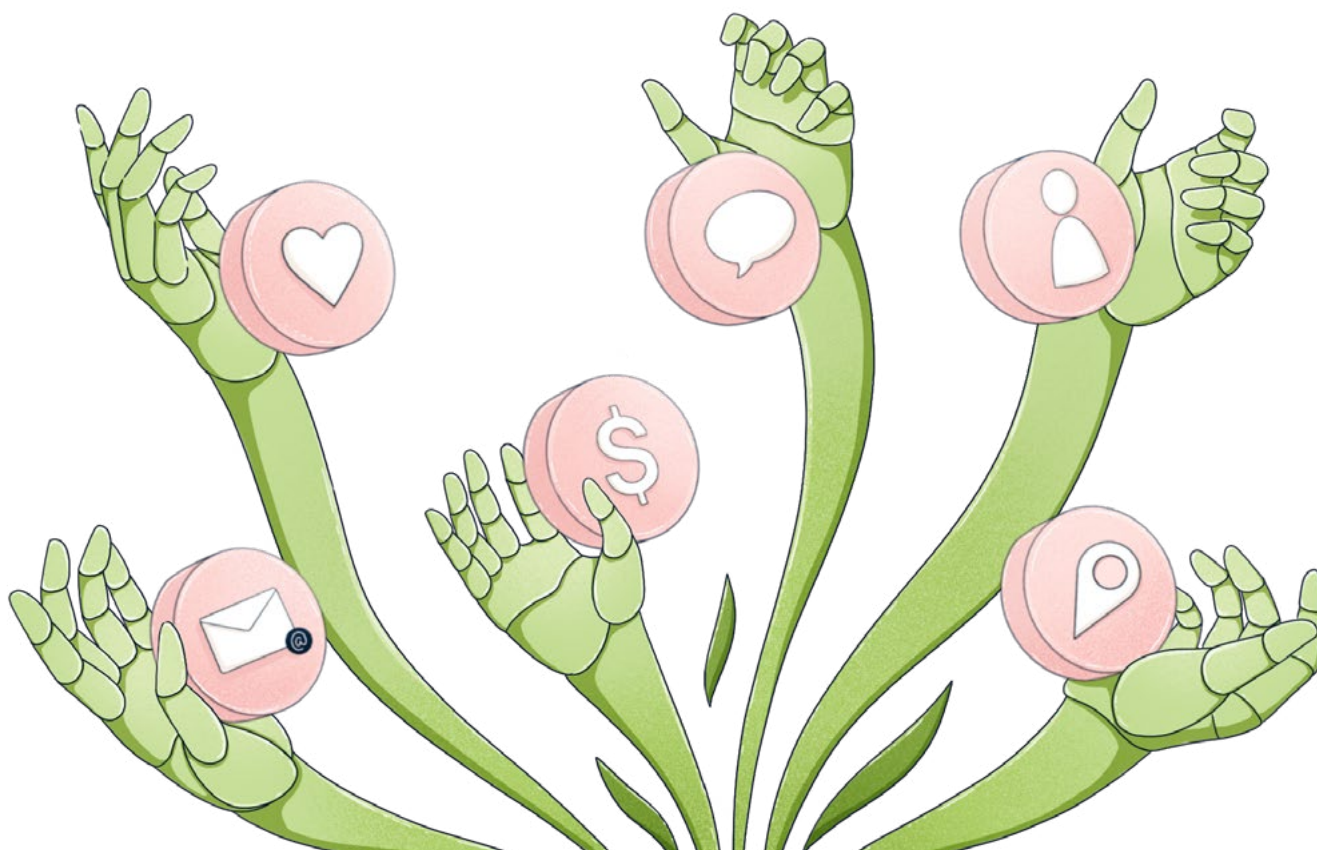
A Estrutura de Governança do Sistema Financeiro Aberto é regulada pela Circular BCB nº 4.032, de 23 de junho de 2020, e composta pelo Conselho Deliberativo (função estratégica), Secretariado (função administrativa) e Grupos Técnicos multissetoriais.

---

116 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Conjunta do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil nº 01, de 4 de maio de 2020, Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res\\_Conj\\_0001\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v3_L.pdf). Acesso em 20 dez. 2021. Menção ao art. 6º da Resolução CMN-BCB nº 01/2020

Por fim, em relação à atribuição de responsabilidade em relação a incidentes de segurança de que a Resolução sobre Open Banking trouxe que a instituição participante do Sistema Financeiro Aberto é responsável pela "confiabilidade, pela integridade, pela disponibilidade, pela segurança e pelo sigilo em relação ao compartilhamento de dados e serviços em que esteja envolvida, bem como pelo cumprimento da legislação e da regulamentação em vigor"<sup>117</sup>. As demais legislações aplicáveis referem-se principalmente ao Código de Defesa do Consumidor e à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Por fim, importa mencionar sobre a Súmula nº 479 do Superior Tribunal de Justiça - "As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias". Resta, portanto, evidente que a responsabilização é objetiva em relação a vazamentos de dados.

117 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Conjunta do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil nº 01, de 4 de maio de 2020. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res\\_Conj\\_0001\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v3_L.pdf). Acesso em 20 dez. 2021. Menção ao artigo 31 da Resolução CMN-BCB nº 01/2020.



# RECOMENDAÇÕES

Dada a complexidade do tema, que envolve um modelo de negócio cujo foco é fluxo informacional dentro do sistema financeiro há necessidade de abordagem multissetorial para a análise da entrada das *big techs* no sistema financeiro, que abranja além do direito do sistema financeiro, ao menos, o direito concorrencial, o direito consumerista, e direitos relacionados à privacidade e à proteção de dados.

Dentre algumas das recomendações centrais inferidas a partir das informações obtidas no presente estudo, algumas ganham maior destaque. São elas:

## **1. Reforço do CADE, enquanto autoridade brasileira da concorrência, no trato com as grandes plataformas digitais.**

A Alemanha apresentou um exemplo interessante em novembro de 2021, quando propôs o Acordo da Coalizão Alemã sobre os Direitos Digitais (German Coalition Agreement on Digital Rights). Os integrantes expressaram um forte apoio à regulamentação de plataformas pela União Europeia, adotando uma posição firme em favor da restrição do uso de tecnologias de vigilância pelo governo. Dentre as especificidades, houve a sugestão de reforço ao Bundeskartellamt (autoridade da concorrência alemã) perante plataformas digitais e de direito do consumidor. A atualização das leis de competição para enfrentar os desafios trazidos pela nova economia digital, sobretudo em relação ao processo de plataformização nas relações econômicas, é um ponto central para a proteção dos direitos fundamentais dos usuários e consumidores no ambiente digital. Nesse sentido, é importante observar o processo europeu acerca da aprovação do Digital Markets Act (Lei dos Mercados Digitais) que pretende regulamentar a atuação das Big Tech, impondo limites à sua atuação, bem como reprimir práticas anticompetitivas.

## **2. Necessidade de cooperação entre autoridades, com elaboração de termos de cooperação, especialmente entre Banco Central do Brasil (BCB) e Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).**

O acordo de cooperação técnica firmado entre CADE e ANPD em 2021 teve como objetivo central a cooperação interinstitucional em casos de infração à ordem econômica envolvendo o uso e compartilhamento de dados pessoais. No cenário da

economia digital e do capitalismo de plataforma, cada vez mais as Big Techs têm tirado proveito da reserva de mercado adquirida durante longos períodos sem a presença de um olhar mais detido por parte das autoridades sobre a necessidade de regulação das suas atividades. Mais do que nunca, a promoção conjunta e coordenada de autoridades como ANPD e Bacen se mostra de imperiosa relevância para a efetiva proteção dos direitos fundamentais dos usuários, agora no contexto do Open Banking. Mais precisamente, sobre os critérios a serem adotados para atuação como meio de pagamentos digitais. Temos muitos desafios a enfrentar nesse campo. Isto porque, observamos uma intensa robustez por parte do Bacen no campo da regulação da ordem econômica. Enquanto, por outro lado, temos uma sociedade ainda caminhando para a construção de uma cultura de proteção de dados no Brasil, com uma Autoridade Nacional recém estruturada para dar conta de inúmeras adversidades a porvir. Nesse sentido, é importante observar, a exemplo do termo de cooperação técnica entre ANPD e CADE que, cada vez mais, será necessária a promoção conjunta e coordenada de ações entre as instituições brasileiras para o combate a atividades lesivas à ordem econômica, sobretudo diante dos desafios impostos pela economia digital.

### **3. Necessidade de cooperação internacional entre agentes reguladores e fiscalizadores, especialmente dos países do Sul Global, a fim de contrabalancear o monopólio internacional.**

As autoridades brasileiras têm adotado uma concepção bastante reducionista sobre o que, de fato, configura a existência de monopólio e prejuízo à concorrência no contexto da economia digital, ignorando considerações sobre o capitalismo de plataforma e o colonialismo de dados como importantes motores de pulsão e perpetuação da posição de liderança desempenhada pelas Big Techs no mercado de tecnologia. No contexto de uma sociedade hiperconectada e global, é importante observar que a distribuição de produtos e serviços digitais não se dá de forma desarrazada. O que se observa, por exemplo, a partir das discrepâncias na mudança dos termos de serviço do WhatsApp no Brasil/ Índia, perante a situação dos países integrantes da UE. Os primeiros tiveram condições muito mais permissivas e abusivas no fornecimento do produto/ serviço em comparação aos demais. Existem condições que precisam ser levadas em consideração quando pensamos nos impactos dos serviços fornecidos aos países do sul-global pelas Big Techs, que são empresas de poder de mercado consolidado em escala mundial. Eles detêm uma posição histórica herdada de vulnerabilidade e

subserviência econômica e tecnológica perante os países do norte global. Questões de cunho prático como acesso à internet, conectividade, inclusão, e as assimetrias de gênero e suas interseccionalidades não são triviais, e ganham outros contornos no contexto no monopólio internacional, que se dá na Economia muito a partir dos dados pessoais, pois são o insumo das atividades dessas empresas. O colonialismo de dados, portanto, carece de olhares detidos sobre o contexto geopolítico de países em situação de vulnerabilidade social como o Brasil, razão pela qual elevar tais discussões no âmbito da cooperação internacional pode fortalecer sobremaneira a atuação dos agentes reguladores e fiscalizadores no Brasil e no mundo, e permitir uma efetiva agenda de proteção aos direitos humanos, direitos fundamentais e direitos digitais nesse tortuoso, atual e, mais do que nunca, necessário debate sobre as imbricações entre a oferta de serviços plataformas digitais e serviços bancários.



# BIBLIOGRAFIA

ALSUR. Manifestação da Al Sur e de organizações da sociedade civil Latino-Americana sobre a nova política de privacidade do WhatsApp. Disponível em: <https://www.alsur.lat/pt-br/blog/manifestacao-da-al-sur-e-organizacoes-da-sociedade-civil-latino-americana-sobre-nova-politica>. Acesso em: 20 dez. 2021.

ARRUDA, Vivian Anne Fraga do Nascimento; PINEDO, Paula; MONDECK, Luisa Pereira. Direito antitruste & inovação: mercados digitais envolvendo tecnologia disruptiva e análise antitruste. In: Mulheres no Antitruste. MACEDO, Agnes et. al (Org.). São Paulo: Ed. Singular, 2018

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Nota Técnica nº 02/2021/CGTP/ANPD. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NOTATECNICADACGTP.pdf> Acesso em 16 dez. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular BCB nº 3.681, de 4 de novembro de 2013. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48839/Circ\\_3681\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48839/Circ_3681_v1_O.pdf) . Acesso em 20 dez. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Voto BCB nº 298 de 20 de outubro de 2020. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto\\_do\\_BC\\_298\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2020298/Voto_do_BC_298_2020.pdf) Acesso em 20 dez. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=8>

BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Annual Economic Report 2019. P. 62. Disponível em <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e.pdf> Acesso em: 20 dez. 2021.

BOTTEGA, Ana; BOUZA, Isabela; CARDOMINGO, Matias; PIRES, Luiza Nassif; PEREIRA, Fernanda Peron. “Quanto Fica com as mulheres Negras? Uma análise da distribuição de renda no Brasil”. Nota de Política Econômica nº 18. Centro de Pesquisa em Macroeconomia da Desigualdade - MADE/USP, 13.12.2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/12/npe018.pdf>

CASTRO, Bruno Braz de. A que(m) serve o antitruste? Eficiência e rivalidade na política concorrencial de países em desenvolvimento. Editora Singular. São Paulo, 2019.

CADE. Autos do processo nº 8700.002871/2020-34. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB\\_\\_INwxVag-pmGL\\_BqLKh0XV7](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB__INwxVag-pmGL_BqLKh0XV7) . Acesso em 14 jan. 2022

CADE. Nota técnica n. 6/2020/ SG-Triagem AC/ SGA1/ SG/ CADE. Apuração de ato de concentração. Processo n. 08700-002971/2020-34. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB\\_\\_INwxVag-pmGL\\_BqLKh0XV7](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4IOuo5I7Q6DB__INwxVag-pmGL_BqLKh0XV7) . Acesso em 14 jan. 2022

COMISSÃO EUROPEIA. Case No. Comp/M.7217 – Facebook/WhatsApp. Luxembourg. 03/10/2014. Disponível em: [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217\\_20141003\\_20310\\_3962132\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217_20141003_20310_3962132_EN.pdf). Acesso em 21 dez 2021.

DINIZ, Bruno. O Fenômeno Fintech: tudo sobre o movimento que está transformando o mercado financeiro no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019. 256 p.

FORGIONI, Paula. Os fundamentos do antitruste. 5a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LEFÈVRE, Flávia. Zero-rating, planos de serviço limitados e o direito de acesso à Internet. Politics. Disponível em: <https://www.politics.org.br/edicoes/zero-rating-planos-de-servi%C3%A7o-limitados-e-o-direito-de-acesso-%C3%A0-internet>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Medida Provisória nº 615 de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv615.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv615.htm). Acesso em: 20 dez. 2021.

Mobile Time/Opinion Box. Panorama: Mensageria no Brasil. Agosto, 2021. Disponível em <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/mensageria-no-brasil-agosto-de-2021/>

NATIONAL PAYMENTS CORPORATION OF INDIA. UPI Ecosystem Statistics. Disponível em: <https://www.npci.org.in/what-we-do/upi/upi-ecosystem-statistics>. Acesso em: 20 dez. 2021.

NATIONAL PAYMENTS CORPORATION OF INDIA. UPI 3rd Party Apps. Disponível em: <https://www.npci.org.in/what-we-do/upi/3rd-party-apps>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Resolução Conjunta do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil nº 01, de 4 de maio de 2020, Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res\\_Conj\\_0001\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v3_L.pdf). Acesso em 20 dez. 2021.

SRNICEK, Nick. Platform capitalism. Londres: Polity Press, 2017.

VIOLLA, Mario; THOMAZZELLI, Patrícia. Portabilidade de Dados, Interoperabilidade e Open Banking. 2021. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2021/02/Portabilidade-Interoperabilidade-OpenBanking.pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

## ANEXO

### PROCESSO DE PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Nº 18810.005601/2021-72 FEITO PELA CODING RIGHTS AO BANCO CENTRAL DO BRASIL

| DATA     | PARTE  | CONTEÚDO  |
|----------|--|---|
| 19.07.21 | Coding Rights  | Pedido de acesso à informação   |
| 04.08.21 | Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro   BCB          | Pedido de prorrogação de prazo de resposta  |
| 11.08.21 | Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro   BCB          | Resposta  |
| 23.08.21 | Coding Rights  | Recurso à primeira instância  |
| 30.08.21 | Chefe do Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro   BCB | Resposta - Chefe do Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro |
| 09.09.21 | Coding Rights  | Recurso à segunda instância   |
| 14.09.21 | Presidente do Banco Central do Brasil  | Resposta - Presidente do Banco Central com parecer Jurídico nº 579/2021 BCB-PGBC    |

#### 19.07.21 - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AO BANCO CENTRAL DO BRASIL:

1. Solicita a íntegra dos autos do processo sob o nº 184861 e outros processos correlatos, cujo objeto é a análise do funcionamento do Facebook Pagamentos do Brasil - cujo controlador é o Sr. Mark Zuckerberg - como instituição de pagamento na modalidade iniciador de transação de pagamento - no Brasil.

2. Solicita a íntegra dos autos do processo que fundamenta e contém a determinação de que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem "imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas", nos termos de nota pública emitida pela instituição, em 23.06.2020, e disponível em seu próprio sítio eletrônico - <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota>.

3. Em nota ao portal Convergência Digital - <https://www.convergenciadigital.com.br/Inovacao/Banco-Central-faz-ressalvas-ao-uso-do-WhatsApp-como-meio-de-pagamento-53925.html?UserActiveTemplate=site> -, o Banco Central afirmou que "está acompanhando a iniciativa do WhatsApp e avalia que há grande potencial para sua integração ao PIX. Entretanto, o BC considera prematura qualquer iniciativa que possa gerar fragmentação de mercado e concentração em agentes específicos".

Considerando a declaração, solicita-se informações sobre metodologia de acompanhamento e departamento e/ou órgão do Banco Central responsável pela execução da tarefa, bem como cópia e/ou acesso a documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento da iniciativa do Whatsapp Payment/Pagamentos.

4. Quais seriam os procedimentos necessários para que o Whatsapp Payment/Pagamentos, iniciativa da Facebook Pagamentos do Brasil, efetuasse a integração ao PIX? Favor justificar a resposta com documentos e normativas adequados.

### **11.08.21 - Resposta do Departamento de Competição e Estrutura do Mercado Financeiro**

Prezado(a) Senhor(a),

Seguem as respostas aos seus questionamentos (há arquivo anexo).

1) Solicita a íntegra dos autos do processo sob o nº 184861 e outros processos correlatos, cujo objeto é a análise do funcionamento do Facebook Pagamentos do Brasil - cujo controlador é o Sr. Mark Zuckerberg - como instituição de pagamento na modalidade iniciador de transação de pagamento - no Brasil.

- Esclarecemos que apenas os interessados diretos no pleito podem ter acesso aos autos, em razão do disposto no artigo 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527, de

2011, e com os artigos 5º e 6º do Decreto 7.724, de 2016.

2) Solicita a íntegra dos autos do processo que fundamenta e contém a determinação de que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem "imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas", nos termos de nota pública emitida pela instituição, em 23.06.2020, e disponível em seu próprio sítio eletrônico - <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota>.

- Esclarecemos que apenas os interessados diretos no pleito podem ter acesso aos autos, em razão do disposto no artigo 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527, de 2011, e com os artigos 5º e 6º do Decreto 7.724, de 2016.

3) Em nota ao portal Convergência Digital, <https://www.convergenciadigital.com.br/Inovacao/Banco-Central-faz-ressalvas-ao-uso-do-WhatsApp-como-meio-de-pagamento-53925.html?UserActiveTemplate=site>, o Banco Central (BC) afirmou que "está acompanhando a iniciativa do WhatsApp e avalia que há grande potencial para sua integração ao Pix. Entretanto, o BC considera prematura qualquer iniciativa que possa gerar fragmentação de mercado e concentração em agentes específicos". Considerando a declaração, solicita-se informações sobre metodologia de acompanhamento e departamento e/ou órgão do Banco Central responsável pela execução da tarefa, bem como cópia e/ou acesso a documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento da iniciativa do Whatsapp Payment/Pagamentos.

- A atividade de vigilância dos arranjos de pagamentos está prevista no art. 21 da Circular 3.682, de 2013, e é exercida pelo Banco Central, entre outras formas, por meio do monitoramento dos arranjos e pelo acompanhamento das atividades desempenhadas pelo instituidor desses arranjos.

Conforme Regimento Interno do Banco Central (Portaria 108.150, de 2020, publicada no Diário Oficial de 31 de agosto de 2020. Voto CMN aprovado em sessão de 27 de agosto de 2020), as atividades de vigilância e supervisão dos arranjos de pagamentos são executadas de maneira conjunta pelo e Decem (Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro), Desuc (Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições não Bancárias) e Deorf (Departamento de Organização do Sistema Financeiro), conforme as competências de cada departamento. No caso específico do Facebook Pay, as ações têm sido conduzidas pelo Decem, com a participação dos demais departamentos.

Em relação ao pedido de acesso a documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento, consignamos que, de acordo com a Lei Complementar nº 105, de 2001, os documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento da iniciativa Facebook Pay são sigilosos, e, portanto, têm o seu acesso restrito, de acordo com o art. 22 da Lei 12.527, de 2011, combinado com o §2º do art. 5º e o inciso I do art. 6º do Decreto 7.724, de 2012, não sendo possível, dessa forma, tornar públicos os documentos do processo em análise.

4. Quais seriam os procedimentos necessários para que o Whatsapp Payment/Pagamentos, iniciativa da Facebook Pagamentos do Brasil, efetuasse a integração ao PIX? Favor justificar a resposta com documentos e normativas adequados.

- Os procedimentos para que o Whatsapp Payment efetue sua integração ao Pix foram divulgados no Informe Pix nº 30/2021. Assim, segue em anexo, o informe e seus respectivos links e acessos aos documentos solicitados.

Por fim, conforme prevê o art. 15 da Lei 12.527, de 2011, no caso de indeferimento de acesso à informação ou às razões da negativa do acesso, o interessado poderá registrar recurso contra a decisão no prazo de dez dias perante o chefe do Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro.

Atenciosamente,

Banco Central do Brasil  
Departamento de Atendimento Institucional  
Divisão de Atendimento ao Cidadão  
Tel: 145  
[www.bcb.gov.br/acessoinformacao/faleconosco](http://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/faleconosco)  
Anexos Informe Pix\_30\_2021.pdf

### **23.08.21 - Recurso à primeira instância apresentado pela Coding Rights**

Considerando resposta apresentada por esta instituição que indeferiu parcialmente pedido de informação formulado especificamente relacionado a:

(i) o acesso à íntegra dos autos do processo sob o nº 184861 e outros processos correlatos, cujo objeto é a análise do funcionamento do Facebook Pagamentos do Brasil - cujo controlador é o Sr. Mark Zuckerberg - como instituição de pagamento na modalidade iniciador de transação de pagamento - no Brasil;

(ii) solicitação a íntegra dos autos do processo que fundamenta e contém a determinação de que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem "imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas", nos termos de nota pública emitida pela instituição, em 23.06.2020, e disponível em seu próprio sítio eletrônico - <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota>;

(iii) solicitação de informações sobre metodologia de acompanhamento e departamento e/ou órgão do Banco Central responsável pela execução da tarefa, bem como cópia e/ou acesso a documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento da iniciativa do Whatsapp Payment/Pagamentos; bem como

(iv) a fundamentação apresentada em resposta ao pedido, por esta Instituição,

RECORRO de decisão que indeferiu parcialmente a solicitação, com fulcro no dever constitucional de informação (art. 37 da Constituição Federal) e no entendimento de que processo que analisa se operações estão de acordo com os ditames do direito da concorrência não cabe no escopo de exceções ao sigilo presente no artigo 22 da Lei nº 12.527 de 2011, e nem nos artigos 5º e 6º do Decreto nº 7.724 de 2016 - uma vez que estes dizem respeito ao sigilo em relação às operações financeiras (como o sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, entre outros) e não a temas de interesse público de todos os cidadãos e consumidores. Assim, em resposta, recorreremos a fim de que se reconsidere e de que as questões formuladas em pedido inicial sejam atendidas integralmente.

Contudo, se, ainda assim, seja mantido o indeferimento de pedido dessas informações específicas por esta Instituição, solicito as seguintes informações, relacionadas ao pedido em comento:

a. Todas as operações que envolvem a interferência ou atuação do Banco Central do Brasil são sigilosas? Há possibilidade de elaboração de versão pública e versão confidencial dos autos - nos moldes em que o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CADE) disponibiliza? Favor indicar os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasam a resposta.

- b. Quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a determinação de que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem "imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas", nos termos de nota pública emitida pela instituição, em 23.06.2020, e disponível em seu próprio sítio eletrônico - <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota?>
- c. Quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a revogação de suspensão a que se refere a questão supramencionada?
- d. Qual a natureza jurídica atribuída pelo Bacen ao serviço de Whatsapp Payment/Pagamentos pertencente à Facebook Inc.? Favor indicar os fundamentos jurídicos que embasam a questão.
- e. Quais os fundamentos jurídicos (embasamento legal e normativas internas ao Banco Central do Brasil, etc.) que embasaram os procedimentos de autorização de funcionamento do Whatsapp Payment/Pagamentos, desde o protocolo do pedido ao deferimento de funcionamento?
- f. Quais as atribuições do DECEM - Departamento de Competição e Estrutura do Mercado Financeiro - pertencente a esta Instituição? No exercício de suas atribuições, o DECEM considera a grande concentração de dados de pessoas físicas e jurídicas como critério para apurar situação de monopólio e prejuízo à concorrência? Favor indicar os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasam a questão em caso positivo ou negativo.

### **30.08.21 - Resposta a recurso encaminhada pela Chefe do Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro do Banco Central do Brasil**

Prezado Senhor, Conheço do recurso apresentado, informando que a disponibilização do PE 184861 e de outros processos correlatos, conforme solicitado, ainda está sendo objeto de análise no Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf) em conjunto com a Procuradoria Geral do Banco Central, devido aos aspectos sigilosos de natureza pessoal, bancária, fiscal e empresarial neles envolvidos, sendo que as pertinentes conclusões lhes serão informadas por e-mail em 30 dias.

Quanto aos novos questionamentos apresentados, notadamente aquele referente à letra "e", assunto de competência desta Unidade, trata-se de inovação recursal, o que, em consonância com a Súmula no



2/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), requer a formulação de novo pedido de informações para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais. Atenciosamente, Carolina Pancotto Bohrer Chefe do Departamento de Organização do Sistema Financeiro

### **09.09.21 - Recurso à segunda instância apresentado pela Coding Rights ao Presidente do Banco Central do Brasil**

Considerando:

(i) manifestação desta Instituição em 30.08.2021, que manteve decisão inicial de Órgão pelo não concessão de pedido inicial de acesso à informação, bem como que esta mesma manifestação restou ambígua, imprecisa e genérica sobre os fundamentos de Direito (referências legais, normativas, etc.) específicos que levaram ao indeferimento de solicitação e, portanto, não respondeu objetivamente aos itens de formulados em recurso que em nada inovaram no conteúdo do pedido inicial de acesso à informação;

(ii) o dever constitucional de informação (art. 37 da Constituição Federal); e

(iii) o entendimento de que processo que analisa se operações estão de acordo com os ditames do direito da concorrência não cabe no escopo de exceções ao sigilo presente no artigo 22 da Lei nº 12.527 de 2011, e nem nos artigos 5º e 6º do Decreto nº 7.724 de 2016 - uma vez que estes dizem respeito ao sigilo em relação às operações financeiras (como o sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, entre outros) e não a temas de interesse público de todos os cidadãos e consumidores

apresento RECURSO, reiterando os pedidos formulados na solicitação inicial e no intuito de conhecer das razões de Direito da decisão da negativa de acesso à informação, especificamente no que concerne às questões inframencionadas:

a. Todas as operações que envolvem a interferência ou atuação do Banco Central do Brasil são sigilosas? Há possibilidade de elaboração de versão pública e versão confidencial dos autos do processo - nos moldes em que o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CADE) disponibiliza? Favor indicar os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasam a resposta.

b. Quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a determinação de

que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem "imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas", nos termos de nota pública emitida pela instituição, em 23.06.2020, e disponível em seu próprio sítio eletrônico - <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota?>

c. Quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a revogação de suspensão a que se refere a questão supramencionada?

d. Qual a natureza jurídica atribuída pelo Bacen ao serviço de Whatsapp Payment/Pagamentos pertencente à Facebook Inc.? Favor indicar os fundamentos jurídicos que embasam a questão.

e. Quais os fundamentos jurídicos (embasamento legal e normativas internas ao Banco Central do Brasil, etc.) que embasaram os procedimentos de autorização de funcionamento do Whatsapp Payment/Pagamentos, desde o protocolo do pedido ao deferimento de funcionamento?

f. Quais as atribuições do DECEM - Departamento de Competição e Estrutura do Mercado Financeiro - pertencente a esta Instituição? No exercício de suas atribuições, o DECEM considera a grande concentração de dados de pessoas físicas e jurídicas como critério para apurar situação de monopólio e prejuízo à concorrência? Favor indicar os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasam a questão em caso positivo ou negativo.

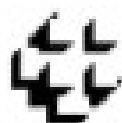
#### **14.09.21 - Resposta a recurso de segunda instância encaminhada pelo Presidente do Banco Central do Brasil**

Prezado senhor, Refiro-me ao seu recurso contra a decisão proferida pela Chefe do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf), referente à demanda protocolizada no Banco Central do Brasil (BCB), por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR), sob o no 2021/422044. A propósito do assunto, informo que, por meio da anexa decisão do dirigente máximo desta Autarquia, proferida com fundamento no Parecer Jurídico 579/2021- BCB/PGBC (cópia anexa), foi dado parcial provimento ao recurso apresentado por Vossa Senhoria, para fornecer-lhe resumo do PE184861, em linha com o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Ressaltamos que os autos em questão contêm, em essência, documentos protegidos por diferentes

hipóteses legais de sigilo, o que obsta a sua divulgação integral a terceiros, conforme os arts. 6o, inciso III, e 22 da LAI. Informamos, ainda, que os documentos sigilosos se tornam incompreensíveis, caso tarjados, e, por isso, consoante o supramencionado comando da LAI, apresentamos, abaixo, em atenção ao art. 7o, § 2o, da LAI, resumo sobre o conteúdo do PE184861, de modo a permitir conhecimento da parte não sigilosa dos autos. Nessa via, esclarecemos que o PE184861 trata da autorização para funcionamento do Facebook Pagamentos do Brasil Ltda. como iniciador de transação de pagamento, sendo que, para a concessão dessa autorização, foi avaliado o atendimento dos requisitos previstos na Circular BCB nº 3.885, de 26 de março de 2018, com as alterações trazidas pela Resolução BCB nº 24, de 22 de outubro de 2020, e na Instrução Normativa BCB nº 38, de 3 de novembro de 2020 (normas vigentes à época da autorização), os quais versam sobre a solidez econômico-financeira, regularidade, legalidade e estruturas de controle de empreendimentos trazidos a exame do BCB, bem como sobre as condições patrimoniais, reputacionais e de capacitação técnica que devem ser preenchidas pelos controladores e principais gestores desses empreendimentos, previstas na Circular BCB nº 3.885, de 2018. Ademais, a comprovação do atendimento de tais requisitos, ocorrida no âmbito do PE 184861, deu-se por meio de um conjunto de documentos e informações apresentado pela instituição interessada, o qual não pode ser disponibilizado a terceiros, por força de diferentes hipóteses legais de sigilo, como o sigilo bancário e o empresarial. No que tange ao pedido de acesso aos autos que tratam da aplicação de medidas coercitivas a Visa do Brasil Empreendimentos Ltda. (Visa) e Mastercard Brasil Soluções de Pagamento Ltda. (MasterCard) – PEs 177301 e 177302 – esclarecemos que tais medidas não esgotam a atuação do BCB, como órgão supervisor, no caso em apreço, uma vez que a adoção dos instrumentos legais coercitivos se atrela ao processo de avaliação dos riscos envolvidos na operação com o aplicativo Whatsapp e à concessão de autorização para a instituição de arranjos de pagamento, que ainda estão em curso nesta Autarquia. Dessa forma, enquanto não finalizados os processos de autorização e o juízo técnico conclusivo acerca dos riscos identificados com a utilização do aplicativo, os documentos constantes nos PEs 177301 e 177302 gozam da restrição temporária de acesso revista no art. 7o, § 3o, da LAI, e no art. 20 do Decreto no 7.724, de 16 de maio de 2012, e não podem ser disponibilizados ao senhor. Cabe destacar, ainda, que os demais pedidos apresentados em sua demanda inicial (itens 3 e 4) foram devidamente atendidos na primeira resposta desta Autarquia. Por fim, quanto aos novos questionamentos apresentados no recurso interposto pelo senhor (itens “a”, “d”, “e” e “f”), esclarecemos que há inovação recursal e, por isso, novo pedido de

informações deve ser apresentado, para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais, conforme Súmula no 2/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Com relação aos questionamentos contidos nos itens “b” e “c”, informamos a impossibilidade jurídica de fornecimento das informações enquanto perdurar a restrição temporária de acesso dos PEs 177301 e 177302. Caso queira, Vossa Senhoria poderá interpor recurso contra a decisão ora comunicada perante a Controladoria-Geral da União (CGU), no prazo de 10 (dez) dias. Atenciosamente, Banco Central do Brasil Departamento de Atendimento Institucional Divisão de Atendimento ao Cidadão.

---



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC. São Paulo, 13 de setembro de 2021. S/Proc.

*EMENTA: Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP). Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR). RDR nº 2021/422004 (NUP nº 18810.005601/2021-72). Recurso de segunda instância. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Cidadão solicita acesso ao processo administrativo que trata do pedido de autorização para funcionamento apresentado por Facebook Pagamentos do Brasil Ltda. Impossibilidade de atendimento integral do pedido. Processo que contém documentos protegidos por diferentes hipóteses de sigilo. Fornecimento de resumo do processo. Art. 7º, § 2º, da LAI. Pedido de acesso aos autos que tratam da aplicação de medidas coercitivas à Visa do Brasil Empreendimentos LTDA. (Visa) e Mastercard Brasil Soluções de Pagamento Ltda. (MasterCard). Impossibilidade de atendimento. Processos que constituem documentos preparatórios, nos termos do art. 7º, § 3º, da LAI, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Provimento parcial do recurso. Oferecimento de minuta de decisão do Presidente do Banco Central e de resposta ao cidadão. Documento preparatório sujeito a restrição temporária de acesso (Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018).*

Senhora Procuradora-Chefe,

## ASSUNTO

Trata-se de recurso de segunda instância interposto por cidadão, na forma do art. 21, parágrafo único<sup>1</sup>, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), relativo a pedido de acesso à informação protocolado neste Banco Central, por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR), sob o nº 2021/422004 (NUP nº 18810.005601/2021-72), em 20 de julho de 2021.

2. A demanda do cidadão é descrita nos seguintes termos:

*1. Solicita a íntegra dos autos do processo sob o nº 184861 e outros processos correlatos, cujo objeto é a análise do funcionamento do Facebook Pagamentos*

<sup>1</sup> Art. 21. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade hierarquicamente superior à que adotou a decisão, que deverá apreciá-lo no prazo de cinco dias, contado da sua apresentação.

*Parágrafo único. Desprovido o recurso de que trata o caput, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.*

---

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF) Telefones: (61) |  
3414-1252 e 3414-2050 - Fax: (61) 3414-3704  
<http://www.bcb.gov.br/acesoainformacao/abccoo.edital>



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

*do Brasil - cujo controlador é o Sr. Mark Zuckerberg - como instituição de pagamento na modalidade iniciador de transação de pagamento - no Brasil.*

*2. Solicita a íntegra dos autos do processo que fundamenta e contém a determinação de que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas, nos termos de nota pública emitida pela instituição, em 23.06.2020, e disponível em seu próprio sítio eletrônico - <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota>.*

*3. Em nota ao portal Convergência Digital - <https://www.convergenciadigital.com.br/Inovacao/Banco-Central-faz-reservas-ao-uso-do-WhatsApp-como-meio-de-pagamento-53925.html?UserActiveTemplate=site> -, o Banco Central afirmou que “está acompanhando a iniciativa do WhatsApp e avalia que há grande potencial para sua integração ao PIX. Entretanto, o BC considera prematura qualquer iniciativa que possa gerar fragmentação de mercado e concentração em agentes específicos”. Considerando a declaração, solicita-se informações sobre metodologia de acompanhamento e departamento e/ou órgão do Banco Central responsável pela execução da tarefa, bem como cópia e/ou acesso a documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento da iniciativa do Whatsapp Payment/Pagamentos.*

*4. Quais seriam os procedimentos necessários para que o Whatsapp Payment/Pagamentos, iniciativa da Facebook Pagamentos do Brasil, efetuassem a integração ao PIX? Favor justificar a resposta com documentos e normativas adequados.*

3. Com base em informações prestadas pelas áreas técnicas competentes<sup>2</sup>, o Departamento de Atendimento Institucional (Deati) apresentou, em 11 de agosto, as seguintes respostas aos pedidos do cidadão:

*1. (...) Esclarecemos que apenas os interessados diretos no pleito podem ter acesso aos autos, em razão do disposto no artigo 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527, de 2011, e com os artigos 5º e 6º do Decreto 7.724, de 2016.*

2. (...) *Esclarecemos que apenas os interessados diretos no pleito podem ter acesso aos autos, em razão do disposto no artigo 2º da Lei Complementar nº 105, de 2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527, de 2011, e com os artigos 5º e 6º do Decreto 7.724, de 2016.*

<sup>2</sup> Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf) e Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro (Decem).

---

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF) Telefones: (61)  
3414-1282 e 3414-2990 - Fax: (61) 3414-3704  
<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

3

3. (...) *A atividade de vigilância dos arranjos de pagamentos está prevista no art. 21 da Circular 3.682, de 2013, e é exercida pelo Banco Central, entre outras formas, por meio do monitoramento dos arranjos e pelo acompanhamento das atividades desempenhadas pelo instituidor desses arranjos. Conforme Regimento Interno do Banco Central (Portaria 108.150, de 2020, publicada no Diário Oficial de 31 de agosto de 2020. Voto CMN aprovado em sessão de 27 de agosto de 2020), as atividades de vigilância e supervisão dos arranjos de pagamentos são executadas de maneira conjunta pelo Decem (Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro), Desuc (Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições não Bancárias) e Deorf (Departamento de Organização do Sistema Financeiro), conforme as competências de cada departamento. No caso específico do Facebook Pay, as ações têm sido conduzidas pelo Decem, com a participação dos demais departamentos. Em relação ao pedido de acesso a documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento, consignamos que, de acordo com a Lei Complementar nº 105, de 2001, os documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento da*

*iniciativa Facebook Pay são sigilosos, e, portanto, têm o seu acesso restrito, de acordo com o art. 22 da Lei 12.527, de 2011, combinado com o §2º do art. 5º e o inciso I do art. 6º do Decreto 7.724, de 2012, não sendo possível, dessa forma, tornar públicos os documentos do processo em análise.*

*4. (...) Os procedimentos para que o Whatapp Payment efetue sua integração ao Pix foram divulgados no Informe Pix nº 30/2021. Assim, segue em anexo, o informe e seus respectivos links e acessos aos documentos solicitados.*

*Por fim, conforme prevê o art. 15 da Lei 12.527, de 2011, no caso de indeferimento de acesso à informação ou às razões da negativa do acesso, o interessado poderá registrar recurso contra a decisão no prazo de dez dias perante o chefe do Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro.*

4. Insatisfeito com o posicionamento acima, o requerente interpôs, em 23 de agosto, recurso em primeira instância, no qual expôs:

*Considerando resposta apresentada por esta instituição que indeferiu parcialmente pedido de informação formulado (...), RECORRO de decisão que indeferiu parcialmente a solicitação, com fulcro no dever constitucional de informação (art. 37 da Constituição Federal) e no entendimento de que processo que analisa se operações estão de acordo com os ditames do direito da concorrência não cabe no escopo de exceções ao sigilo presente no artigo 22 da Lei nº 12.527 de 2011, e nem nos artigos 5º e 6º do Decreto nº 7.724 de 2016 - uma vez que estes dizem respeito ao sigilo em relação às operações financeiras (como o sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, entre outros) e não a temas de interesse público de todos os cidadãos e consumidores. Assim, em resposta, recorremos a fim de que se reconsidere e de*





**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

4

*que as questões formuladas em pedido inicial sejam atendidas integralmente. Contudo, se, ainda assim, seja mantido o indeferimento de pedido dessas informações específicas por esta Instituição, solicito as seguintes informações, relacionadas ao pedido em comento:*

*a. Todas as operações que envolvem a interferência ou atuação do Banco Central do Brasil são sigilosas? Há possibilidade de elaboração de versão pública e versão confidencial dos autos - nos moldes em que o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CADE) disponibiliza? Favor indicar os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasam a resposta.*

*b. Quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a determinação de que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem "imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas", nos termos de nota pública emitida pela instituição, em 23.06.2020, e disponível em seu próprio sítio eletrônico - <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota?>*

*c. Quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a revogação de suspensão a que se refere a questão supramencionada?*

*d. Qual a natureza jurídica atribuída pelo Bacen ao serviço de Whatsapp Payment/Pagamentos pertencente à Facebook Inc.? Favor indicar os fundamentos jurídicos que embasam a questão.*

*e. Quais os fundamentos jurídicos (embasamento legal e normativas internas ao Banco Central do Brasil, etc.) que embasaram os procedimentos de autorização de funcionamento do Whatsapp Payment/Pagamentos, desde o protocolo do pedido ao deferimento de funcionamento?*

*f. Quais as atribuições do DECEM - Departamento de Competição e Estrutura do Mercado Financeiro - pertencente a esta Instituição? No exercício de suas atribuições, o DECEM considera a grande concentração de dados de pessoas físicas e jurídicas como critério para apurar situação de monopólio e prejuízo à concorrência? Favor indicar os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasam a questão em caso positivo ou negativo.*

5. As razões recursais foram examinadas por esta Procuradoria-Geral, por meio da Nota Jurídica 3219/2021-BCB/PGBC<sup>3</sup>, de 27 de agosto de 2021, que concluiu:

<sup>3</sup> De autoria da Procuradora Virna Menezes Carlos Barretto, aprovada pelo Procurador Chefe Jader Amaral Brilhante.

---

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF) Telefones: (61)  
3414-1282 e 3414-2990 - Fax: (61) 3414-3704  
<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

5

*a) pela impossibilidade de conhecimento da parcela do recurso em que realiza novos questionamentos de forma subsidiária a essa Autarquia, por se tratar de inovação recursal, em consonância com a Súmula nº 2/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), devendo constar na resposta ao cidadão a necessidade de formulação de novo pedido de informações para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais;*

*b) pela possibilidade de conhecimento da parcela do recurso que se insurge ao indeferimento do pleito de acesso aos processos solicitados;*

*c) pela inaplicabilidade, como fundamento de negativa de acesso aos processos requeridos pelo cidadão, do sigilo bancário previsto no art. 2º da LC 105, de 2001, pois as informações neles constantes não dizem respeito a operações ativas e passivas e serviços prestados;*

*d) pela necessidade de retorno da demanda à análise das áreas técnicas envolvidas para avaliação da documentação constante nos processos solicitados pelo demandante a fim de atestarem seguramente se todos os documentos neles constantes envolvem informações protegidas pelo sigilo empresarial, previsto no art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 2012 ou outra hipótese legal de sigilo (a exemplo do sigilo fiscal) ou restrição de acesso (informações pessoais), ou, ainda, estejam sujeitas a classificação em grau de sigilo, conforme explicitado nos parágrafos 24 a 36 desta manifestação;*

*e) pela impossibilidade de emissão de juízo conclusivo quanto ao provimento ou desprovimento do recurso, ante a necessidade de avaliação das áreas técnicas envolvidas.*

6. Em 30 de agosto, a Chefe do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf) proferiu a decisão abaixo transcrita:

*Conheço do recurso apresentado, informando que a disponibilização do PE 184861 e de outros processos correlatos - conforme solicitado por V.Sa. - ainda está sendo objeto de análise nesta Unidade em conjunto com a Procuradoria Geral do Banco Central, devido aos aspectos sigilosos de natureza pessoal, bancária, fiscal e empresarial neles envolvidos, sendo que as pertinentes conclusões lhes serão informadas por e-mail em 30 dias. Quanto aos novos questionamentos apresentados por V.Sa., notadamente aquele referente à letra “e”, assunto de competência desta Unidade, trata-se de inovação recursal, o que, em consonância com a Súmula nº 2/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), requer a formulação de novo pedido de informações para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais.*

7. No entanto, em 9 de setembro, o cidadão apresentou recurso de segunda instância, no qual expôs o seguinte:



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

6

*Considerando: (i) manifestação desta Instituição em 30.08.2021, que manteve decisão inicial de Órgão por não concessão de pedido inicial de acesso à informação, bem como que esta mesma manifestação restou ambígua, imprecisa e genérica sobre os fundamentos de Direito (referências legais, normativas, etc.) específicos que levaram ao indeferimento de solicitação e, portanto, não respondeu objetivamente aos itens de formulados em recurso que em nada inovaram no conteúdo do pedido inicial de acesso à informação; (ii) o dever constitucional de informação (art. 37 da Constituição Federal); e (iii) o entendimento de que processo que analisa se operações estão de acordo com os ditames do direito da concorrência não cabe no escopo de exceções ao sigilo presente no artigo 22 da Lei nº 12.527 de 2011, e nem nos artigos 5º e 6º do Decreto nº 7.724 de 2016 - uma vez que estes dizem respeito ao sigilo em relação às operações financeiras (como o sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, entre outros) e não a temas de interesse público de todos os cidadãos e consumidores apresento RECURSO, reiterando os pedidos formulados na solicitação inicial e no intuito de conhecer das razões de Direito da decisão da negativa de acesso à informação, especificamente no que concerne às questões inframencionadas:*

*a. Todas as operações que envolvem a interferência ou atuação do Banco Central do Brasil são sigilosas? Há possibilidade de elaboração de versão pública e versão confidencial dos autos - nos moldes em que o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CADE) disponibiliza? Favor indicar os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasam a resposta.*

b. *Quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a determinação de que Visa e Mastercard suspendessem o início das atividades ou cessassem "imediatamente a utilização do aplicativo WhatsApp para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos instituídos por essas entidades supervisionadas", nos termos de nota pública emitida pela instituição, em 23.06.2020, e disponível em seu próprio sítio eletrônico - <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17108/nota?>*

c. *Quais os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasaram a revogação de suspensão a que se refere a questão supramencionada?*

d. *Qual a natureza jurídica atribuída pelo Bacen ao serviço de Whatsapp Payment/Pagamentos pertencente à Facebook Inc.? Favor indicar os fundamentos jurídicos que embasam a questão.*

e. *Quais os fundamentos jurídicos (embasamento legal e normativas internas ao Banco Central do Brasil, etc.) que embasaram os procedimentos de autorização de funcionamento do Whatsapp Payment/Pagamentos, desde o protocolo do pedido ao deferimento de funcionamento?*

---

Procuradoria Especializada da Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PPSUF)  
228 Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 11º andar - 70044-900 - Brasília (DF) Telefones: (61)  
3414-1232 e 3414-2950 - Fax: (61) 3414-3704  
<https://www.bcb.gov.br/contato/informacao@procoo.sdi.bcb>



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

7

f. *Quais as atribuições do DECEM - Departamento de Competição e Estrutura do Mercado Financeiro - pertencente a esta Instituição? No exercício de suas atribuições, o DECEM considerou a grande concentração de dados de pessoas físicas e jurídicas como critério para apurar situação de monopólio e prejuízo à concorrência? Favor indicar os fundamentos jurídicos (referências legais, normativas, etc.) que embasam a questão em caso positivo ou negativo.*

8. Registre-se, ainda, que, solicitei novo posicionamento do Deorf, em razão dos termos da decisão de primeira instância, que indicavam a realização de estudos sobre a possibilidade de fornecimento do PE 184861. Em e-mail de 10 de setembro, o departamento relatou que elaborou minuta de resposta ao cidadão, com as seguintes ponderações:

*Não é viável conceder-lhe vistas do PE 184861, pois a totalidade de seus documentos está protegida por pelo menos um dos sigilos a seguir: sigilo empresarial (art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 2012), fiscal (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), bancário (Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001) e pessoal (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - LGPD), ou faz referência a documentos sigilosos. Dessa forma, não restam documentos ou informações, não protegidas pelo sigilo, que possam lhes ser fornecidos e que preservem sentido por si sós, após as eventuais tarjas que se mostrariam necessárias em caso de divulgação. Isso não obstante, cabe lhe informar, a bem da máxima transparência possível no contexto legal aplicável, que o PE 184861 trata da autorização para funcionamento do Facebook Pagamentos do Brasil Ltda. como iniciador de transação de pagamento, sendo que, para a concessão dessa autorização, foi avaliado o atendimento dos requisitos previstos na Circular nº 3.885/2018, com as alterações trazidas pela Resolução BCB nº 24/2020, e na IN BCB nº 38/2020 (normas vigentes à época da autorização), os quais versam sobre a solidez econômico-financeira, regularidade, legalidade e estruturas de controle de empreendimentos trazidos a exame do BC, bem como sobre as condições patrimoniais, reputacionais e de capacitação técnica que devem ser preenchidas pelos controladores e principais gestores desses empreendimentos, previstas na Circular nº 3.885/2018, cabendo reafirmar, por relevante, que a comprovação do atendimento de tais requisitos, ocorrida no âmbito do PE 184861, se deu por meio de um conjunto de documentos e informações cobertos por pelo menos uma das modalidades de sigilo legal acima citadas.*

9. Finalmente, solicitei o posicionamento do Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias (Desuc) a respeito do pedido de acesso aos autos que tratam da aplicação de medidas coercitivas a Visa do Brasil Empreendimentos LTDA. (Visa) e Mastercard Brasil Soluções de Pagamento Ltda. (MasterCard) – PEs 177301 e 177302, respectivamente. Em e-mail de 13 de setembro, o Desuc esclareceu que:

*Em relação às medidas coercitivas que levaram à suspensão da utilização do aplicativo de mensagens WhatsApp (Facebook Pay) para iniciação de pagamentos e transferências no âmbito dos arranjos Visa e Mastercard,*



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

8

*conforme PEs 177301 e 177302, informamos que tais medidas foram levantadas parcialmente, autorizando os arranjos de transferência a funcionar (P2P). Quanto aos arranjos de compra (P2M), tais medidas coercitivas continuam em vigor. Isto posto, entendemos que a classificação dos documentos como preparatórios deva persistir enquanto o processo de autorização não tiver finalizado.*

10. É o relatório. Passo a opinar.

### APRECIÇÃO

11. Preliminarmente, cumpre registrar que o recurso deve ser apreciado pelo Presidente do Banco Central, nos termos do já mencionado art. 21, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 2012, c/c o art. 14 da Portaria nº 98.972, de 25 de julho de 2018, que estabelece, no âmbito desta Autarquia, procedimentos para atendimento de demandas formuladas com base na LAI. Verifica-se, ainda, a tempestividade do recurso, pois a comunicação da decisão que analisou o recurso de 1ª instância ocorreu em 30 de agosto e, de acordo com informações constantes no RDR, o recurso de segunda instância foi protocolizado em 9 de setembro – portanto, dentro do prazo de 10 (dez) dias estabelecido pela legislação.

12. No que tange às razões recursais, o cidadão, em síntese, reitera os seus requerimentos anteriores, bem como apresenta pedidos subsidiários (itens “a” a “f”).

13. Nessa via, é importante consignar que, em relação à demanda inicial do cidadão, não foram atendidos por este Banco Central: (i) o pleito de acesso aos autos em que se examinou o pedido de autorização para funcionamento de Facebook Pagamentos do Brasil Ltda. (PE 184861) – item 1 da demanda; e (ii) o pleito de acesso aos autos relativos à aplicação de

medidas coercitivas a Visa e MasterCard (PEs 177301 e 177302) – item 2 da demanda. Os demais pedidos do cidadão foram devidamente satisfeitos, visto que, na resposta desta Autarquia, elucidaram-se todos os aspectos relativos ao acompanhamento da iniciativa de pagamentos (item 3 da demanda)<sup>4</sup> e os procedimentos para que o WhatsApp Payment efetue sua integração ao Pix (item 4 da demanda).

14. No que concerne à reiteração do pleito de acesso ao PE 184861, observa-se que o Deorf, em linha com as orientações da Nota Jurídica 3219/2021-BCB/PGBC, analisou o processo administrativo e constatou que os documentos dos autos são protegidos por diferentes hipóteses legais de confidencialidade, e que “não restam documentos ou informações, não protegidas pelo sigilo, que possam lhes ser fornecidos e que preservem sentido por si sós, após as eventuais tarjas que se mostrariam necessárias em caso de divulgação”.

15. É oportuno complementar que as informações coletadas pelo Banco Central no exercício de suas atividades, consubstanciadas em processos de autorização como o PE184861, devem ser manuseadas com cautela, mormente em razão das singulares características do

<sup>4</sup> Não foi fornecido, contudo, os “documentos específicos relacionados ao processo de monitoramento da iniciativa do Whatsapp Payment/Pagamentos”, uma vez que se trataria de conceder acesso ao próprio PE184861.

---

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF) Telefones: (61)  
3414-1282 e 3414-2990 - Fax: (61) 3414-3704  
<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

9

sistema financeiro, como a volatilidade das operações e a credibilidade de que devem se revestir as instituições que nele atuam.

16. Ao contrário da aparente compreensão do recorrente, ainda que o Banco Central examine, em processo de autorização, os impactos concorrenciais de operação societária ou do



funcionamento de pessoa jurídica, não se elide o sigilo estabelecido por lei sobre os documentos constantes nos autos. Ademais, a legislação não estabelece a confidencialidade somente para as operações financeiras (caso do sigilo bancário de que trata a Lei Complementar nº 105, de 2001), mas também para outros dados, como aqueles relativos a estratégias empresariais das instituições supervisionadas, aos seus projetos futuros e deficiências nelas percebidas (informações protegidas pelo sigilo empresarial<sup>5</sup>), por exemplo.

17. A Lei nº 12.527, de 2011, ao disciplinar o acesso à informação pelo cidadão, não ignorou as hipóteses legais de sigilo, consagrando-as em seus arts. 6º, inciso III<sup>6</sup>, e 22<sup>7</sup>. Nesse mesmo sentido e considerando o contexto exposto no parágrafo anterior, o Decreto nº 7.724, de 2012, que regulamenta a LAI, dispôs especificamente sobre as informações coletadas pelo Banco Central no exercício da supervisão, obstando a sua divulgação a terceiros, quando o acesso aos dados puder representar vantagem competitiva a outros agentes (art. 5º, § 2º).

18. Em que pese o acima, não se pode ignorar que a LAI determina que as entidades públicas devem assegurar o acesso pelo cidadão à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo (art. 7º, § 2º). Como, no caso concreto, o Deorf assevera que a ocultação ou tarjamento das partes sigilosas do PE184861 tornaria o processo ininteligível, é cabível o fornecimento de resumo dos autos ao cidadão – medida que já foi devidamente providenciada pela área técnica, em minuta de resposta transcrita no parágrafo 8, acima. Registre-se que essa solução se coaduna com precedentes desta Procuradoria-Geral, vide a Nota-Jurídica 2900/2018-BCB/PGBC<sup>8</sup> e a Nota Jurídica 3711/2018-BCB/PGBC<sup>9</sup>.

19. Prosseguindo o exame das razões recursais, há, ainda, a reiteração do pedido de acesso aos autos relativos à aplicação de medidas coercitivas a Visa e MasterCard (PEs 177301 e 177302). Sobre esse requerimento, o Desuc elucidou, em suma, que a aplicação das referidas medidas coercitivas não esgota a atuação do Banco Central, como órgão supervisor, no caso

<sup>5</sup> O instituto é reconhecido em diversos dispositivos do ordenamento jurídico, como o art. 195, inciso XI e XII, da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (trata da matéria no âmbito da repressão à concorrência desleal) e o art. 169 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (define como crime falimentar a violação de sigilo em questão). O sigilo empresarial engloba exatamente a proteção de informações negociais estratégicas que, pelo seu próprio caráter, conferem à sociedade empresária algum tipo de vantagem contra os seus concorrentes.

<sup>6</sup> Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

(...)

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

<sup>7</sup> Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade

*privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.*

<sup>8</sup> De minha autoria, aprovada pela Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça.

<sup>9</sup> De autoria da Procuradora Amanda Marcos Favre, aprovada pela Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

10

em apreço, uma vez que a adoção daqueles instrumentos legais se atrela ao processo de avaliação dos riscos envolvidos na operação com o aplicativo *WhatsApp* e à concessão de autorização para a instituição de arranjos de pagamento, que ainda estão em curso.

20. A situação acima evidencia que a divulgação prematura do conteúdo dos PEs 177301 e 177302 pode colocar em risco tanto o próprio processo de avaliação do ente supervisor e de tomada final de decisão, quanto à coletividade, ante o impacto e os possíveis transtornos que a revelação de informações de conteúdo não exauriente (avaliações preliminares e prudenciais que ainda podem ser modificadas) poderiam causar às instituições reguladas envolvidas (exposição negativa, por exemplo) e aos próprios administrados.

21. Depreende-se, assim, que, enquanto não finalizados os processos de autorização e o juízo técnico conclusivo acerca dos riscos identificados com a utilização do aplicativo de mensagens *WhatsApp*, os documentos constantes nos PEs 177301 e 177302 gozam da restrição temporária de acesso prevista no art. 7º, § 3º<sup>10</sup>, da LAI, e no art. 20<sup>11</sup> do Decreto nº 7.724, de 2012, e não devem ser disponibilizados ao cidadão, sem prejuízo de futura análise sobre eventual sigilo específico incidente sobre tais documentos. Vale mencionar que este foi o posicionamento adotado por esta Procuradoria-Geral em demandas similares a ora examinada, vide, entre outros, o Parecer Jurídico 448/2020-BCB/PGBC<sup>12</sup>.

22. Por fim, no que se refere aos pedidos subsidiários constantes no recurso (itens “a” a “f”), há que se reiterar, com relação aos itens “a”, “d”, “e” e “f”, a conclusão da Nota Jurídica 3219/2021-BCB/PGBC, no sentido de que tais pleitos não devem ser atendidos, por consubstanciarem inovação recursal<sup>13</sup>. Assim, deve-se indicar ao cidadão a necessidade de formulação de novo pedido para apreciação pelas instâncias administrativas iniciais. Com

relação aos itens “b” e “c”, há impossibilidade jurídica de fornecimento das referidas informações, diante da conclusão externada no parágrafo 21 desta manifestação – informações com restrição temporária de acesso.

## CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, conclui-se que o recurso deve ser conhecido e, no mérito, ser parcialmente provido, para que seja fornecido ao cidadão resumo do PE184861, em linha com

<sup>10</sup> Art. 7º (...) § 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

<sup>11</sup> Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão. *Parágrafo único.* O Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil classificarão os documentos que embasarem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória. <sup>12</sup> De autoria da Procuradora Virna Menezes Carlos Barretto, aprovado pelo Procurador-Chefe Francisco Ponte de Almeida Júnior e pela Procuradora-Geral Adjunta Substituta Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira. <sup>13</sup> A Súmula nº 2/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) dispõe que “é facultado ao órgão ou entidade demandado conhecer parcela do recurso que contenha matéria estranha: i) ao objeto do pedido inicial ou; ii) ao objeto do recurso que tiver sido conhecido por instância anterior – devendo o órgão ou entidade, sempre que não conheça a matéria estranha, indicar ao interessado a necessidade de formulação de novo pedido para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais”.

---

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF) Telefones: (61)  
3414-1282 e 3414-2990 - Fax: (61) 3414-3704

<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

11

o art. 7º, § 2º, da LAI. Mantém-se, por outro lado, a recusa ao atendimento do pedido de acesso integral ao PE184861, tendo em vista a incidência de diferentes hipóteses legais de

sigilo sobre os documentos constantes nos autos, reconhecidos no art. 22 da LAI; e do pedido de acesso aos PEs 177301 e 177302, uma vez que os documentos desses autos ainda constituem documentos preparatórios, nos termos do art. 7º, § 3º, da LAI e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012. Recomenda-se, também, sejam rejeitadas as solicitações identificadas como inovação recursal.

24. Proponho as anexas minutas de resposta ao cidadão e de decisão, a ser expedida pelo Presidente do Banco Central.

25. Por fim, registro, em atenção à Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018, que a presente manifestação se sujeita a restrição provisória de acesso, por constituir “documento preparatório” para tomada de decisão (art. 3º, inciso III, alínea “i”), demandando marcação com a expressão “restrição de acesso provisória”, até o posicionamento final, na forma do art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012.

À consideração de Vossa Senhoria.

**HUMBERTO CESTARO TEIXEIRA MENDES**

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRISUP)  
OAB/RJ 144.715

De acordo.

Encaminhe-se à Sra. Subprocuradora-Geral, em razão da matéria.

**ELIANE COELHO MENDONÇA**

Procuradora-Chefe do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRISUP)  
OAB/MG 78.456

Aprovo, inclusive as minutas de decisão e de resposta ao cidadão.

Ao Sr. Procurador-Geral Adjunto.

**WALKYRIA DE PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
Subprocuradora-Geral do Banco Central  
Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro  
(CC1PG) OAB/DF 10.000

(Seguem despachos.)

---

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF) Telefones: (61)  
3414-1282 e 3414-2990 - Fax: (61) 3414-3704  
<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/protocolodigital>



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC

12

Aprovo o judicioso pronunciamento legal.

Ao Sr. Procurador-Geral, tendo em vista o disposto no art. 9º, inciso I, da Ordem de Serviço nº 4.747, de 19 de abril de 2012.

**MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS**  
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
Seção de Consultoria e Representação Extrajudicial (PGA-1)  
OAB/DF 31.580

Aprovo.

Ao Senhor Presidente.

**CRISTIANO COZER**  
Procurador-Geral do Banco Central  
OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8

*Para avaliar esta resposta a sua consulta, clique no link abaixo:*  
<https://home.intranet.bcb.gov.br/colab/pesquisapgbc/Lists/PesquisaPGBCB/newform.aspx>

---

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)  
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 11º andar - 70074-900 - Brasília (DF) Telefones: (61)  
3414-1282 e 3414-2990 - Fax: (61) 3414-3704

<https://www.bcb.gov.br/acesso/informacao/protocolodigital>

Decisão Brasília, 14 de setembro de 2021.

Trata-se de recurso interposto por cidadão contra decisão proferida pela Chefe do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf), a propósito da demanda registrada no Banco Central do Brasil (BCB), por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR), sob o nº 2021/422004.

2. Com fundamento no Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC, de 13 de setembro de 2021, aprovado pelo Procurador-Geral, que adoto como razão de decidir, **dou parcial provimento ao recurso em pauta**, para, em linha com o art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), fornecer ao cidadão resumo do PE184861, elaborado pelo Deorf.

3. Destaco que, em relação à demanda inicial do cidadão, não podem ser atendidos: (i) o pedido de acesso integral ao PE184861, tendo em vista a incidência de diferentes hipóteses legais de sigilo sobre os documentos constantes nos autos; e (ii) o pedido de acesso aos PEs 177301 e 177302, uma vez que os documentos desses autos ainda constituem documentos preparatórios.

Ao Departamento de Atendimento ao Cidadão (Deati), para dar ciência da presente decisão ao recorrente, que lhe deverá ser encaminhada com cópia do Parecer Jurídico 579/2021-BCB/PGBC.

Roberto de Oliveira Campos Neto  
Presidente

---

**Presidente**  
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 20º andar  
70074-900 – Brasília (DF)  
Telefone: (61) 3414-1010 – Fax (61) 3326-1989  
E-mail: presidencia@bcb.gov.br

**MINUTA**

*Prezado senhor,*

*Refiro-me ao seu recurso contra a decisão proferida pela Chefe do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf), referente à demanda protocolizada no Banco Central do Brasil (BCB), por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR), sob o nº 2021/422044.*

*A propósito do assunto, informo que, por meio da anexa decisão do dirigente máximo desta Autarquia, proferida com fundamento no Parecer Jurídico 579/2021- BCB/PGBC (cópia anexa), foi dado parcial provimento ao recurso apresentado por Vossa Senhoria, para fornecer-lhe resumo do PE184861, em linha com o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).*

*Ressaltamos que os autos em questão contêm, em essência, documentos protegidos por diferentes hipóteses legais de sigilo, o que obsta a sua divulgação integral a terceiros, conforme os arts. 6º, inciso III, e 22 da LAI. Informamos, ainda, que os documentos sigilosos se tornam incompreensíveis, caso tarjados, e, por isso, consoante o supramencionado comando da LAI, apresentamos, abaixo, em atenção ao art. 7º, § 2º, da LAI, resumo sobre o conteúdo do PE184861, de modo a permitir conhecimento da parte não sigilosa dos autos.*

*Nessa via, esclarecemos que o PE184861 trata da autorização para funcionamento do Facebook Pagamentos do Brasil Ltda. como iniciador de transação de pagamento, sendo que, para a concessão dessa autorização, foi avaliado o atendimento dos requisitos previstos na Circular BCB nº 3.885, de 26 de março de 2018, com as alterações trazidas pela Resolução BCB nº 24, de 22 de outubro de 2020, e na Instrução Normativa BCB nº 38, de 3 de novembro de 2020 (normas vigentes à época da autorização), os quais versam sobre a solidez econômico-financeira, regularidade, legalidade e estruturas de controle de empreendimentos trazidos a exame do BCB, bem como sobre as condições patrimoniais,*

*reputacionais e de capacitação técnica que devem ser preenchidas pelos controladores e principais gestores desses empreendimentos, previstas na Circular BCB nº 3.885, de 2018. Ademais, a comprovação do atendimento de tais requisitos, ocorrida no âmbito do PE 184861, deu-se por meio de um conjunto de documentos e informações apresentado pela instituição interessada, o qual não pode ser disponibilizado a terceiros, por força de diferentes hipóteses legais de sigilo, como o sigilo bancário e o empresarial.*

*No que tange ao pedido de acesso aos autos que tratam da aplicação de medidas coercitivas a Visa do Brasil Empreendimentos Ltda. (Visa) e Mastercard Brasil Soluções de Pagamento Ltda. (MasterCard) – PEs 177301 e 177302 – esclarecemos que tais medidas não esgotam a atuação do BCB, como órgão supervisor, no caso em apreço, uma vez que a adoção dos instrumentos legais coercitivos se atrela ao processo de avaliação dos riscos envolvidos na operação com o aplicativo Whatsapp e à concessão de autorização para a instituição de arranjos de pagamento, que ainda estão em curso nesta Autarquia.*

*Por fim, quanto aos novos questionamentos apresentados no recurso interposto pelo senhor (itens “a”, “d”, “e” e “f”), esclarecemos que há inovação recursal e, por isso, novo pedido de informações deve ser apresentado, para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais, conforme Súmula nº 2/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Com relação aos questionamentos contidos nos itens “b” e “c”, informamos a impossibilidade jurídica de fornecimento das informações enquanto perdurar a restrição temporária de acesso dos PEs 177301 e 177302.*

*Caso queira, Vossa Senhoria poderá interpor recurso contra a decisão ora comunicada perante a Controladoria-Geral da União (CGU), no prazo de 10 (dez) dias.*



## WHATSAPP PAY

A próxima fronteira para ampliação dos monopólios de dados

### Autoras

Vanessa Koetz  
Bianca Kremer

### Projeto Gráfico

Clarote

### Edição e Coordenação

Joana Varon

CODING  
RIGHTS

Maio 2022

