

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_\_a VARA CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO/SP

*“Nós precisamos de mais supervisão e accountability. As pessoas têm de sentir que as plataformas globais de tecnologia respondem a alguém, e as instituições de controle devem responsabilizar essas empresas quando elas cometem erros (...). Empresas de tecnologia devem servir à sociedade (...). Se não criarmos padrões que as pessoas percebam como legítimos, elas não acreditarão nem nas instituições, nem na tecnologia”*  
(Mark Zuckerberg, CEO do Grupo Facebook/Meta, em artigo publicado no Financial Times em 2020)

*“O Brasil é o país do WhatsApp”*  
(Will Cathcart, Presidente do WHATSAPP LLC Inc., em entrevista no fim de 2023)

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (“MPF”)<sup>1</sup>, apresentado pelo Procurador da República signatário, e o INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (“IDEC”)<sup>2</sup>, representado por sua Coordenadora Executiva e por seus procuradores também signatários, com fundamento nos arts. 127 e 129, II, da Constituição Federal, no art. 5º, I, *h*, e IV, e no art. 6º, VII, *c* e *d*, da Lei Complementar nº 75/1993, bem como nos arts. 81 e 82, III, da Lei nº 8.078/1990 e nos arts. 22 e 42, § 3º, da Lei nº 13.709/2018, vêm, apoiados no art. 5º, I e V, da Lei nº 7.347/1985, ajuizar

## AÇÃO CIVIL PÚBLICA

### com pedidos de antecipação de tutela

em face do WHATSAPP LLC Inc. (“WHATSAPP”)<sup>3</sup> e da AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (“ANPD”)<sup>4</sup>, pelos fundamentos a seguir expostos.

<sup>1</sup> Sede na Rua Frei Caneca nº 1.360, São Paulo/SP. Contatos: (11) 3269-5360/5160, e [prsp-assessoria@mpf.mp.br](mailto:prsp-assessoria@mpf.mp.br)

<sup>2</sup> Entidade sem fins lucrativos legalmente constituída desde 1987 (cf. **Docs. 01 a 05**), inscrita no CNPJ sob o nº 58.120.387/0001-08, com sede na Av. Marquês de São Vicente, 446 - Salas 411/412 - Barra Funda, São Paulo - SP, CEP 01139-000, endereço eletrônico [juris@idec.org.br](mailto:juris@idec.org.br)

<sup>3</sup> Pessoa jurídica sediada nos Estados Unidos à Rua Willow Road nº 1601, Menlo Park, Califórnia e endereço postal 94025, representada no Brasil por sua acionista majoritária com escritório em solo nacional, a **FACEBOOK SERVIÇOS ONLINE DO BRASIL LTDA. (“Facebook Brasil”)**, inscrita no CNPJ sob nº 13.347.016/0001-17, situada na Rua Leopoldo Couto de Magalhães Júnior, 700, 5º andar, São Paulo/SP, assim como pelo escritório Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados (OAB/SP nº 1979), situado na Al. Joaquim Eugênio de Lima nº 447, São Paulo/SP.

<sup>4</sup> Autarquia federal, inscrita no CNPJ sob o nº 44.365.866/0001-71, localizada à Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 2o Andar, Brasília, DF. CEP 70.297-400.

## Sumário da presente Ação Civil Pública

1. Introdução e objetivos da presente Ação .....	5
2. Contextualização da política de privacidade de 2021 do WhatsApp .....	15
2.1. O aplicativo WhatsApp e sua incorporação ao modelo de negócios do Grupo Facebook/Meta.....	15
2.2. Definições prévias: políticas de privacidade e termos de uso.....	21
2.3. Antecedentes de violações a direitos de usuários do WhatsApp pelo Grupo Facebook/Meta (2014-2021).....	24
3. Os problemas de mérito do caso: a política de privacidade de 2021 do WhatsApp como fonte de violação de direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.....	34
3.1. Violação ao direito à informação .....	34
3.1.1. Os problemas da apresentação da política de privacidade de 2021 .....	36
3.1.2. A grave dispersão de informações da política de privacidade em tela .....	40
3.1.3. Consolidação: violação do direito à informação pela política de privacidade de 2021 do WhatsApp.....	43
3.2. Consentimento viciado: problemas na implementação da única base legal que poderia autorizar o compartilhamento de dados de usuários do WhatsApp com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.....	45
3.2.1. A importância das bases legais da LGPD no caso da política de privacidade de 2021 .....	46
3.2.2. Impossibilidade de fundamentar o compartilhamento de dados dos usuários nas bases legais <i>execução de contrato</i> (art. 7º, V, LGPD) e <i>legítimo interesse</i> (art. 7º, IX, LGPD) .....	49
3.2.3. Impossibilidade de fundamentar o compartilhamento de dados dos usuários na base legal <i>consentimento</i> (art. 7º, I, LGPD) .....	62
3.3. Tratamentos desnecessários de dados dos usuários brasileiros do WhatsApp .....	68

---

3.4.	Para além da LGPD: o compartilhamento de dados de usuários do WhatsApp como prática comercial abusiva à luz do direito do consumidor.....	81
3.5.	Tratamento desigual entre usuários brasileiros e usuários europeus do WhatsApp .....	83
3.6.	Síntese das violações praticadas pelo WHATSAPP .....	89
<b>4.</b>	<b>Os problemas institucionais do caso: violações praticadas pela ANPD e a necessidade de intervenção do Poder Judiciário para garantir o funcionamento do modelo de regulação de proteção de dados pessoais vigente no Brasil.....</b>	<b>91</b>
4.1.	O contexto da atuação extrajudicial do Quarteto de Instituições formado por MPF, CADE, SENACON e ANPD .....	92
4.1.1.	O momento inicial de <i>convergência</i> entre as instituições de controle.....	94
4.1.2.	O momento de instalação de <i>divergência</i> entre as instituições de controle .....	99
4.1.3.	A crescente opacidade da ANPD e sua tentativa de se tornar imune à <i>accountability</i> pública 107	
4.1.4.	Reflexos da postura da ANPD sobre o agente por ela regulado.....	120
4.2.	A incompatibilidade da postura da ANPD com o modelo brasileiro de regulação de proteção de dados pessoais .....	129
4.2.1.	A ANPD como instituição <i>de</i> controle, mas com atuação <i>paralela</i> a outros colegitimados	131
4.2.2.	A ANPD como instituição <i>sob</i> controle, sujeita à supervisão <i>vertical</i> do sistema de justiça 142	
4.2.3.	As violações especificamente praticadas pela ANPD no presente caso, a justificarem sua submissão ao controle do Poder Judiciário.....	148
4.2.3.1.	Violação ao princípio da publicidade (art. 37 da Constituição Federal).....	149
4.2.3.2.	Violação à lógica de <i>accountability</i> pública inerente ao direito da proteção de dados pessoais	153
4.2.3.3.	Violação aos poderes-deveres de cooperação com outros legitimados à proteção de dados pessoais	157
4.2.3.4.	Violação às prerrogativas do MPF de controle externo da Administração Pública.....	159

---

---

4.2.3.5.	Violação aos comandos de eficiência e atuação preventiva impostos à ANPD .....	162
4.2.3.6.	Síntese das violações praticadas pela ANPD .....	168
<b>5.</b>	<b>Providências a serem impostas judicialmente aos ora demandados .....</b>	<b>171</b>
5.1.	Providências a serem impostas ao WHATSAPP .....	171
5.1.1.	Providências <i>para o passado</i> : reparação dos danos já causados aos milhões de usuários brasileiros do WhatsApp e à sociedade brasileira como um todo .....	172
5.1.1.1.	A natureza coletiva dos danos causados pelo WHATSAPP .....	172
5.1.1.2.	Responsabilidade civil de caráter objetivo e solidário .....	180
5.1.1.3.	Quantificação da reparação de danos devida no presente caso .....	182
5.1.2.	Providências <i>para o futuro</i> : interrupção do compartilhamento excessivo de dados pessoais e garantia de <i>opt-out</i> aos usuários brasileiros .....	187
5.1.2.1.	Em sede tutela antecipada: interrupção, desde logo, do compartilhamento excessivo de dados de usuários brasileiros do WhatsApp, com as empresas do Grupo Facebook/Meta .....	188
5.1.2.2.	Em sede de tutela antecipada: implementação de funcionalidade adequada de <i>opt-out</i> ..	190
5.2.	Providências a serem impostas à ANPD .....	204
5.2.1.	Providências <i>para o passado</i> : submissão, à supervisão judicial, das apurações administrativas conduzidas pela ANPD, no caso WhatsApp .....	205
5.2.2.	Providências <i>para o futuro</i> : normatização adequada e restritiva dos sigilos atribuídos às apurações no âmbito da ANPD .....	211
5.2.3.	Possibilidade de a ANPD migrar para o polo ativo da presente demanda .....	218
<b>6.</b>	<b>Competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente demanda .....</b>	<b>221</b>
<b>7.</b>	<b>Legitimidade do MPF e do IDEC para a demanda e cabimento desta Ação .....</b>	<b>224</b>
<b>8.</b>	<b>Conclusão e requerimentos .....</b>	<b>230</b>
	<b>Documentos anexados a esta petição inicial .....</b>	<b>237</b>
	<b>Processos administrativos e procedimentos investigatórios citados na inicial .....</b>	<b>239</b>

---

## 1. Introdução e objetivos da presente Ação

A presente Ação Civil Pública submete a esse d. juízo um dos mais importantes casos de proteção de dados pessoais já trazidos à apreciação do Poder Judiciário brasileiro. Esta percepção decorre, como se depreende desta inicial, de múltiplos fatores, mas dois deles merecem destaque desde logo.

Em primeiro lugar, a importância deste caso decorre do fato de que a um dos demandados - o WHATSAPP - são imputadas violações de direitos fundamentais, garantidos pela Constituição Federal e pela legislação vigente, de ao menos cento e cinquenta milhões de cidadãos brasileiros.

O WhatsApp<sup>5</sup> é a maior plataforma digital de troca de mensagens do mundo, com mais de dois bilhões de usuários em todo o globo<sup>6</sup>, o equivalente a 24% da população do planeta terra. Apesar de presente em todos os continentes, o Brasil representa seu terceiro maior mercado, tendo, de acordo com informações da imprensa, impressionantes 147 milhões de usuários ativos em 2023<sup>7</sup>, e ficando apenas atrás da Índia e da Indonésia.

De fato, instalado em 99% dos *smartphones* de nosso país<sup>8</sup>, sua importância no dia a dia dos brasileiros é absolutamente marcante.

<sup>5</sup> Nesta Ação, serão referidos como “**WHATSAAPP**” a pessoa jurídica ora demandada, e como “WhatsApp” a plataforma digital de mensageria por ela controlada na qualidade de provedor de aplicação da internet.

<sup>6</sup> <https://www.statista.com/statistics/1306022/whatsapp-global-unique-users/> link arquivado: <https://archive.ph/wip/yeELX>

<sup>7</sup> <https://engage.sinch.com/pt-br/blog/whatsapp-no-brasil/> e <https://www.statista.com/topics/7731/whatsapp-in-brazil/#topicOverview> (Doc. 55) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/J88Lz>

<sup>8</sup> Esse número já era alto em janeiro de 2018, quando 96% dos smartphones no Brasil tinham o WhatsApp instalado. Mas cresceu ainda mais nos meses seguintes, alcançando o percentual de 97% em 2019 e chegando aos citados 99%, em 2020 (cf. <https://www.tecmundo.com.br/software/150647-whatsapp-99-celulares-brasil-diz-pesquisa.htm> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/zPFKu>. Na seguinte matéria, a própria Meta/Facebook apontaria uma estimativa de 197 milhões de usuários em 2023: <https://www.terra.com.br/economia/meu-negocio/o-que-faz-o-brasil-ser-o-segundo-maior-mercado-do-whatsapp-no-mundo,0ff7d15bd2cbf726428779eed3807b504p1rj8qu.html> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/synnp>

O WhatsApp é, de longe, a aplicação mais presente na tela inicial dos celulares que aqui operam<sup>9</sup>. Como pesquisas apontam que 93% de seus usuários nacionais a utilizam rigorosamente todos os dias<sup>10</sup>, pode-se dizer que essa plataforma está instalada nos celulares de praticamente todos os brasileiros. O próprio presidente da empresa que a controla já afirmou que "*O Brasil é o país do WhatsApp*", especificando que "*é o país que envia mais mensagens no WhatsApp*", e "*de longe (...) é o país que mais envia mensagens de áudio no mundo [por meio da plataforma], quatro vezes mais do que qualquer outro*"<sup>11</sup>.

Esse tanto extenso quanto intenso do WhatsApp no Brasil, não bastasse, vem se tornando cada vez mais multifacetado. Originalmente, essa plataforma foi pensada como meio de comunicação privada, para conversas entre duas pessoas ou em pequenos grupos, e nessa chave tornou-se comum falarmos, por meio dela, com nossos parentes, amigos e colegas de trabalho. Mas a verdade é que ao longo dos anos ela criou novas funcionalidades que aumentaram ainda mais sua presença em nossas vidas.

A ferramenta *WhatsApp Business*, por exemplo, criada em 2018, tornou-se uma das mais usadas interfaces do comércio de nosso país, por permitir que fornecedores de produtos e serviços se relacionem com seus consumidores valendo-se de mensagens automatizadas que lhes permitem responder demandas, comunicar a localização de entregas pendentes, e mesmo disponibilizar catálogos de ofertas ao público geral<sup>12</sup>.

*Chatbots* criados pelo WhatsApp nos últimos anos têm sido usados para nossa interação cotidiana não somente com organizações do setor privado, mas até mesmo com o Poder

<sup>9</sup> De fato, 55% dos usuários brasileiros de *smartphone* colocam o WhatsApp em sua tela inicial. Para meros fins comparativos, a plataforma de mensageria Telegram está na tela inicial de apenas 13% dos usuários de *smartphone* do Brasil (cf. <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/uso-de-apps-no-brasil-junho-de-2022/>) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/uCmG1>

<sup>10</sup> <https://www.tecmundo.com.br/software/150647-whatsapp-99-celulares-brasil-diz-pesquisa.htm>. De se notar que outros 5% dos usuários entrevistados afirmam utilizar o WhatsApp pelo menos alguns dias durante a semana. / link arquivado: <https://archive.ph/wip/zPFKu>.

<sup>11</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/brasil-e-o-pais-do-whatsapp-diz-presidente-do-aplicativo.shtml> / link arquivado: <https://archive.ph/fuTGa>

<sup>12</sup> <https://www.techtudo.com.br/listas/2023/03/como-funciona-o-whatsapp-business-saiba-tudo-sobre-a-versao-profissional-edapps.ghtml> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/PuVCF>

Público<sup>13</sup>, tendo se tornado comum utilizarmos essa plataforma para recebermos informações oficiais sobre vacinação<sup>14</sup>, sobre eleições<sup>15</sup> e diversos outros temas de importância social. Entre 2021 e 2022, foi criado o *WhatsApp Pay*, funcionalidade que permite aos usuários da plataforma realizarem pagamentos, sem taxas, além de acompanharem o status de suas transferências pelo próprio aplicativo, em um serviço que recebeu aval do próprio Banco Central brasileiro<sup>16</sup>.

Mais recentemente, em 2022, o WhatsApp criou as chamadas *comunidades*, que possibilitaram a congregação de grandes grupos temáticos, pelos quais atualmente interagimos com os moradores e moradoras dos condomínios em que vivemos, com os professores e as professoras das escolas de nossos filhos, etc<sup>17</sup>. Aprofundando esse movimento, *canais*, criados em 2023, têm aberto caminho para comunicações unilaterais entre um emissor e um número *ilimitado* de receptores, que passaram a, por meio do WhatsApp, receber notícias sobre celebridades, esportes e tantos outros assuntos de seus interesses<sup>18</sup>.

A história do WhatsApp no Brasil, assim, é a história de sua crescente ubiquidade em nosso cotidiano, de uma presença cada vez maior não apenas em nossas relações *privadas*, mas também em nossas relações *comunitárias* e até mesmo em nossas interações com nossas instituições *públicas* (é revelador disso, aliás, o fato de que até mesmo nosso sistema de justiça – e quiçá esse d. juízo – vem realizando, há anos, citações e intimações por meio da plataforma, com peso de oficialidade, inclusive, já conferido pelo CNJ<sup>19</sup>). Nesse contexto, não surpreende que recente pesquisa

<sup>13</sup> <https://imprensa.prefeitura.sp.gov.br/noticia/prefeitura-lanca-servico-do-pelo-whatsapp-para-agilizar-atendimento-a-populacao/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/uMbcq>

<sup>14</sup> <https://bvsmis.saude.gov.br/ministerio-da-saude-lanca-assistente-virtual-no-whatsapp-com-informacoes-oficiais-sobre-vacinacao/#:~:text=Para%20acessar%20o%20novo%20canal,federal%20na%20area%20da%20saude> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/KIPrb>

<sup>15</sup> <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/chatbot-tira-duvidas-do-tse-no-whatsapp-traz-novidades-para-as-eleicoes-2022> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/C7thY>

<sup>16</sup> <https://www.serasa.com.br/premium/blog/whatsapp-pay-como-funciona/> / link arquivado: <https://archive.ph/51gw2>

<sup>17</sup> <https://olhardigital.com.br/2022/04/28/internet-e-redes-sociais/o-que-e-o-whatsapp-comunidades-e-o-que-a-meta-quer-com-a-ferramenta/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/80LLu>

<sup>18</sup> <https://olhardigital.com.br/2023/09/21/dicas-e-tutoriais/canais-do-whatsapp-como-achar-e-se-inscrever/>

<sup>19</sup> <https://www.cnj.jus.br/whatsapp-pode-ser-usado-para-intimacoes-judiciais/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justiça,intimações%20em%20todo%20o%20Judiciário./> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/ARTZR>

tenha apontado que 79% da população brasileira tem o WhatsApp como sua principal fonte de informação<sup>20</sup>.

É importante, contudo, não perder de vista que, embora o WhatsApp possa ser baixado em computadores e dispositivos móveis sem um custo aparente para os usuários, há por trás dessa crescente ubiquidade da plataforma um motor econômico, que visa à obtenção de vultosas receitas. O WhatsApp, em outras palavras, ainda que “gratuito”, tem claros fins lucrativos, sendo por isso que o Grupo Facebook/Meta o comprou de seus criadores, ainda em 2014, por nada menos que 22 bilhões de dólares<sup>21</sup>. A aparente estranheza que pode surgir da atribuição de fins lucrativos a uma aplicação que pode ser baixada sem que o interessado tenha de fazer qualquer pagamento imediato desfaz-se com um jargão que se tornou comum na chamada economia de dados: “*se algo na internet é de graça, você não é o cliente, você é a mercadoria*”.

Como se verá mais adiante, o modelo de negócios de plataformas digitais como o Facebook/Meta, o Instagram e tantas outras consiste em, a partir da disponibilização de meios de interação digital entre as pessoas, *coletar, compilar, estruturar* e, depois, *comercializar* gigantescas massas de dados e metadados de seus usuários, junto a empresas que nelas estejam interessados por diversos motivos. E é aqui que tais plataformas podem colocar em risco direitos fundamentais de seus usuários, por meio de tratamentos *ilícitos* de seus dados pessoais.

Enquanto essa exploração de dados pessoais é mais visível, por exemplo, no Instagram (também controlado pelo Grupo Meta/Facebook), a partir do qual são coletados, compilados e estruturados dados como imagens, vídeos, “likes”, textos com visibilidade pública, entre tantos outros, e na sequência tudo isso é comercializado com empresas interessadas em publicidade direcionada, dentro da própria plataforma<sup>22</sup>, no WhatsApp essa exploração é mais sutil e menos óbvia, em razão de peculiaridades de sua própria arquitetura.

<sup>20</sup> <https://www.pucsp.br/puccheck/79-dos-brasileiros-afirmam-ter-o-whatsapp-como-principal-fonte-de-informacao> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/F5c3k>

<sup>21</sup> <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/10/preco-de-compra-do-whatsapp-pelo-facebook-sobe-us-22-bilhoes.html> / link arquivado: <https://archive.ph/EfvUm>

<sup>22</sup> Além, é claro, de convertido em conteúdo postado por outros usuários da plataforma, convergente com nossos supostos interesses, em uma estratégia para aumentar nosso tempo de uso na plataforma e, com isso, o volume de dados coletados

O WhatsApp, já há muitos anos, sustenta ser uma plataforma de mensageria que resguarda a privacidade dos envolvidos. Mobilizando uma tecnologia de criptografia ponta-a-ponta<sup>23</sup>, seus responsáveis dizem que o *conteúdo* das mensagens que circulam na plataforma somente é acessível aos usuários que nelas estão envolvidos<sup>24</sup>, o que torna impossível, por exemplo, coletar, compilar, estruturar e posteriormente comercializar dados pessoais relativos aos textos, às imagens, aos áudios e aos vídeos trocados por esse meio<sup>25</sup>. Essas peculiaridades técnicas poderiam, então, nos fazer crer que o WhatsApp não representaria riscos aos direitos de proteção de dados de seus usuários. Como se verá, no entanto, a arquitetura dessa plataforma segue permitindo que seus responsáveis coletem, compilem, estruturem e comercializem grandes massas de dados que, embora *desvinculados do conteúdo* das mensagens trocadas, ainda assim dizem muito sobre inúmeros aspectos das *vidas* de seus usuários.

Apenas para que se tenha ideia, mesmo operando com criptografia ponta-a-ponta, os controladores do WhatsApp seguem tendo acesso aos números dos terminais telefônicos de seus usuários, a seus nomes e sobrenomes cadastrados, aos modelos dos aparelhos que estão usando, a informações sobre suas conexões à internet e seus IPs (data de início e de fim da conexão, sua localização aproxima etc.), a seus eventuais endereços de e-mail cadastrados, às fotos de seus respectivos perfis, aos números de seus contatos, aos *status* postados pelos usuários, assim como a informações diversas sobre os grupos e as comunidades (suas datas de criação, suas descrições, suas fotos e seus nomes, a quantidade e os nomes de seus membros etc.), dentre outros que serão apontados mais adiante.

---

por seus controladores. Sobre isso, é esclarecedora a explicação do próprio CEO do Grupo Meta/Facebook, disponível em <https://about.fb.com/br/news/2019/01/um-olhar-sobre-o-modelo-de-negocio-do-facebook/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/kK0un>

<sup>23</sup> <https://faq.whatsapp.com/820124435853543/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/fYUiT>

<sup>24</sup> Para um panorama sobre o funcionamento da criptografia ponta-a-ponta em aplicações de mensageria como o WhatsApp, ver LIGUORI, Carlos. *Direito e criptografia. Direitos fundamentais, segurança da informação e os limites da regulação jurídica na tecnologia*. São Paulo: Saraiva, 2022. Pp. 37-44.

<sup>25</sup> A criptografia é uma maneira importante de resguardar sigilo de comunicações e privacidade de usuários e os autores desta Ação não estão, aqui, questionando-a em absoluto. Nesta sede, ela é referida apenas para chamar atenção para quais dados podem, apesar da criptografia, ser tratados pelo WhatsApp, e como, também apesar dela, pode haver violações de direitos à proteção de dados de seus usuários.

Esse volume oceânico de dados - em sua maioria, de *metadados* - têm um enorme valor comercial para o **WHATSAPP**. Pois a partir de inteligência artificial e de técnicas de *big data*, eles podem ser cruzados e agregados em grupos temáticos perfilizados, e se tornam de grande interesse para empresas (como as atuantes com publicidade direcionada) e diversos outros interessados. Afinal, com os cruzamentos de tais dados e metadados – entre si, entre as muitas outras bases de dados de empresas do Grupo Facebook/Meta, e mesmo com outras tantas bases de dados hoje disponíveis para aquisição – empresas e outros interessados acabam conseguindo compreender aspectos significativos dos *comportamentos cotidianos* e mesmo da *personalidade* dos usuários do WhatsApp – por exemplo, em quais regiões eles e elas moram, onde trabalham, qual o percurso que fazem por suas cidades rotineiramente, a que horas costumam acordar e dormir, quem são seus contatos mais frequentes com quem trocam mensagens, e até mesmo, no limite, quais são seus gostos e preferências estéticas<sup>26</sup>, políticas<sup>27</sup> etc.

Evidentemente, a exploração comercial de dados e metadados de usuários de plataformas digitais não é ilícita em si, sendo uma atividade, a princípio, legítima na sociedade atual, marcada por relações econômicas cada vez mais intermediadas pela internet. Mas como se verá, com a implementação da política de privacidade anunciada em 2021, objeto desta Ação, o **WHATSAPP** violou direitos fundamentais de seus ao menos cento e cinquenta milhões usuários brasileiros ao afrontar diversas normas cuja observância é necessária ao correto tratamento de seus dados pessoais e à transparência nas relações de consumo dessa aplicação. É por terem apurado uma atividade que é *abstratamente* legítima, mas que *concretamente* se mostrou abusiva que os autores da presente Ação recorrem ao Poder Judiciário, visando à responsabilização civil desta empresa que, como controladora de uma das principais plataformas operantes no país, desbordou dos marcos normativos vigentes.

<sup>26</sup> Pense-se, aqui, em como dados que denotam a localização frequente de um usuário, ou mesmo com quem ele costuma conversar, revelam, por exemplo, que ele gosta de arte (no caso de ele frequentar museus e conversar com perfis de galerias etc.), ou mesmo que ele gosta de ternos caros (no caso dele frequentar alfaiatarias e conversar com lojas de roupas caras).

<sup>27</sup> Por exemplo, dados que denotam contato constante, no WhatsApp, com controladores de comunidades e canais que, por sua descrição, estão alinhados à determinada visão política podem ser reveladores de quais as opiniões de um usuário sobre temas como aborto, economia etc., e serem explorados para publicidade eleitoral direcionada no âmbito de plataformas como o Instagram e o Meta/Facebook.

Em segundo lugar, a importância deste caso decorre do fato de que esta é a primeira vez que a ANPD é chamada ao banco dos réus não apenas por deixar de cumprir seu papel de *enforcement* em face de um agente de tratamento de dados específico, mas sobretudo por, nesse contexto, ter se revelado uma instituição que vem se comportando de maneira opaca, avessa a qualquer *accountability* pública.

A ANPD foi instituída pela Lei nº 13.709/2018 (a chamada Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD), na esteira de uma forte demanda social e em convergência com desenhos regulatórios de outros países, para conduzir, em sede administrativa, a política nacional de proteção de dados brasileira. A criação de uma Autoridade funcionalmente independente, e com grau de especialização adequado para lidar com as complexas causas de proteção de dados do país, foi defendida por entidades da sociedade civil, pela academia, por representantes do Poder Público e mesmo por muitos representantes do setor privado<sup>28</sup>. E atendendo a esses reclamos, a ANPD foi de fato robustecendo, ao longo dos últimos anos, sua independência, estruturando-se institucionalmente, ainda em 2020, como órgão vinculado à Presidência da República, e adquirindo independência funcional, administrativa e financeira em 2022, ao tornar-se uma autarquia de natureza especial, tudo em favor do bom cumprimento de suas atribuições normativas – entre as quais estão zelar pela proteção de dados em solo nacional, garantir à população conhecimento sobre as normas e as políticas pertinentes a esse campo, e fiscalizar e aplicar sanções em casos de tratamentos de dados em descompasso com a legislação<sup>29</sup>.

Como se verá, no entanto, o caso ora trazido a esse juízo é revelador de como, mais recentemente, a ANPD não vem sendo transparente em relação tanto a seus atos quanto às suas prioridades institucionais, o que acaba por minar as elevadas expectativas que a sociedade brasileira nela depositou desde seu nascedouro.

<sup>28</sup> Sobre isso, ver, por todos, ZANATTA, Rafael. *A proteção coletiva dos dados pessoais no Brasil: vetores de interpretação*. Belo Horizonte: Letramento, 2023. Pp. 223-228. Representativa dessa defesa foi a carta lançada em 13/06/2018, pela Coalizão Direitos na Rede, que congrega diversas entidades da sociedade civil e da academia, em defesa de agendas de direitos digitais no Brasil: <https://direitosnarede.org.br/2019/12/08/carta-em-defesa-da-autoridade-de-protecao-de-dados-pessoais/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/GVRkc>

<sup>29</sup> Cf. Art. 55-J da Lei nº 13.709/2018.

De fato, durante a apuração conduzida em relação à política de privacidade de 2021 do WhatsApp, a ANPD reiteradas vezes negou acesso básico, a organizações civis como o IDEC, a seus processos administrativos, e até mesmo passou, com exóticas interpretações sobre as regras de segredo comercial, segredo industrial e sigilo em geral, a descumprir requisições (isso é, ordens) de informações emanadas do MPF no exercício regular de suas atribuições investigatórias. Paradoxalmente, no curso de uma apuração em que o que estava em jogo era, em larga medida, a falta de transparência de um dos maiores tratadores de dados pessoais operantes no país, a ANPD enclausurou-se e tornou sua atuação inescrutinável mesmo diante de um inegável interesse social no caso, chegando ao ponto de, nos últimos meses, dar argumentos para que a própria empresa investigada passasse a querer responder apenas a ela, e a mais ninguém.

Tendo tudo isso em conta, a presente Ação, em suma, tem dois objetivos precípuos:

- de uma parte, que esse d. juízo obrigue o **WHATSAPP**, entre outras, a reparar os danos causados a seus milhões de usuários do país, a suspender tratamentos de seus dados pessoais que se mostram excessivos segundo os parâmetros legais vigentes e o que é hoje praticado na União Europeia, e a adotar providências para que os brasileiros possam, devidamente informados, decidir se querem, ou não, aderir à política de privacidade de 2021 da plataforma;
- e de outra parte, que esse d. juízo obrigue a **ANPD**, entre outras, a entregar todos os documentos que recebeu e produziu durante sua apuração sobre a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, justificando-se individual e especificamente cada sigilo atribuído, para que um devido crivo social, e a elaborar uma normativa que garanta à tramitação de suas futuras investigações a máxima publicidade possível.

Para os autores desta Ação, a imposição judicial de tais obrigações é essencial não apenas para reparar os danos causados aos muitos milhões de usuários brasileiros do WhatsApp, e garantir que doravante seus direitos sejam devidamente respeitados, mas também para firmar que o *enforcement* da política de proteção de dados de nosso país deve observar os marcos de nosso modelo regulatório, e se promover com transparência e *accountability* pública, tendo como norte a máxima proteção dos direitos fundamentais previstos em nossa Constituição.

Por oportuno, os autores desta Ação consignam que sabem da importância das atribuições da ANPD (sobretudo quando dados e metadados tornaram-se a *commodity* mais valiosa do mundo contemporâneo<sup>30</sup>), e dos desafios que ela, como instituição recentemente criada, enfrenta para ganhar corpo, ter estabilidade e atuar com independência em um contexto social de grandes e rápidas mudanças. Também sabem dos desafios de se ter um corpo técnico enxuto e que ainda estão pendentes de regulamentação diversos ritos pertinentes à sua atuação. Mas é exatamente por saberem de tudo isso que demandá-la judicialmente, nesta sede, tornou-se inevitável.

Enquanto esta Ação estava sendo finalizada, o Grupo Facebook/Meta anunciou uma nova política de privacidade, desta vez aplicável a todas as suas plataformas digitais (como o Facebook/Meta, o Instagram e o próprio WhatsApp), indicando que, a partir de junho deste ano, os dados pessoais de seus usuários seriam utilizados para treinar as ferramentas de inteligência artificial generativa de suas empresas<sup>31</sup>. O anúncio - que foi feito publicamente apenas na Europa - levou a Autoridade Irlandesa de Proteção de Dados a determinar a suspensão de tal treinamento<sup>32</sup>, apontando que sua legalidade, à luz do direito de proteção de dados pessoais, é questionável, sobretudo porque os usuários não concordaram com ele de modo prévio e informado. Seguindo essa esteira, no início deste mês a ANPD emitiu uma medida preventiva de suspensão análoga, válida para o Brasil até que a instituição analise o caso mais a fundo<sup>33</sup>. Um olhar desavisado pode não perceber, mas esses eventos recentes reforçam a importância da presente Ação em face da ANPD. Pois, embora eles versem sobre *diferentes fatos e diferentes mudanças* de políticas de privacidade, também no caso da política de privacidade de 2021 do WhatsApp a ANPD havia adotado, inicialmente, providências cautelares para suspender os tratamentos sob investigação, parecendo, assim, que atuaria com rigor em defesa do direito à proteção de dados dos cidadãos brasileiros. Mas como se verá, passados apenas poucos meses disso, a ANPD *acabou mudando radicalmente de postura*, avalizando as práticas de tratamento de dados adotadas pelo **WHATSAPP**, e pior, fazendo isso sem permitir que a sociedade civil e outras

<sup>30</sup> <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>

<sup>31</sup> <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2024/07/01/instagram-e-facebook-usam-suas-fotos-e-textos-para-treinar-ia-por-que-a-pratica-esta-sendo-questionada.ghtml>

<sup>32</sup> <https://www.reuters.com/technology/artificial-intelligence/meta-will-not-launch-meta-ai-europe-now-2024-06-14/>

<sup>33</sup> <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-suspensao-cautelar-do-tratamento-de-dados-pessoais-para-treinamento-da-ia-da-meta> / link arquivado: <https://archive.ph/fs73y>

instituições de controle acompanhassem os processos administrativos em que se deram essas decisões contraditórias. Ao cabo, o caso da política de privacidade de 2021 do WhatsApp mostra os riscos que emergem quando a **ANPD**, embora inicialmente se comporte de maneira firme e proativa, no desenrolar do tempo não apenas deixa de sancionar uma grande empresa que está violando direitos fundamentais de milhões de brasileiros, como ainda contraria o modelo regulatório vigente no país e se porta como se fosse imune à prestação de contas. É imperioso que esses riscos sejam controlados.

Ao colocarem, portanto, a **ANPD** como demandada nesta Ação, seus autores não procuram apenas cobrar responsabilidade por sua postura no caso da política de privacidade de 2021 do WhatsApp em específico. Trata-se disso, mas também de, sem deixar de reconhecer a importância dessa instituição, apontar para providências necessárias para que ela seja *aprimorada* e desempenhe seu papel de forma adequada, *inclusive em casos futuros*. É esse o sentido último de acionar a **ANPD** nesta sede: afirmar a vigência do modelo brasileiro de proteção e promoção de direitos (marcado por descentralização, colegitimação e supervisão, em última instância, do Poder Judiciário), e garantir que ele, que em tantos momentos serviu à defesa da saúde, do meio ambiente etc., também opere em sua plena capacidade na defesa do direito fundamental mais recentemente incorporado à Constituição Federal: o direito à proteção de dados pessoais (art. 5º, LXXIX).

Espera-se, enfim, contribuir para que a construção da história institucional da **ANPD**, daqui em diante, seja sim de independência, mas também de eficiência, de transparência e de *accountability* perante a sociedade brasileira. E é por esta razão que os autores desta Ação, embora estejam incluindo a **ANPD**, neste momento, no polo *passivo* da demanda, também estão lhe abrindo a possibilidade de *migrar* para seu polo *ativo* - bastando, para tanto, que ela substantivamente reconheça os fatos apurados que lhe dizem respeito, e sobretudo assuma formalmente as obrigações que, nesta sede, podem lhe vir a ser impostas compulsoriamente. Esse é um gesto que evidencia que os autores desta Ação estão cientes da relevância do papel que pode ser desempenhado pela **ANPD** no cenário nacional, e que confiam que ela própria pode acabar percebendo que o que se verificou no caso WhatsApp não pode se tornar o padrão de sua atuação em defesa dos cidadãos e das cidadãs de nosso país. Está nas mãos da **ANPD**, ao final, decidir em que posição participará da presente Ação, e qual delas melhor contribuirá para a construção de sua própria trajetória.

## 2. Contextualização da política de privacidade de 2021 do WhatsApp

Para que se possa compreender adequadamente os contornos das várias violações de direitos praticadas pelo **WHATSAPP** contra milhões de usuários brasileiros, a partir da implementação de sua política de privacidade de 2021, é importante, antes, expor alguns aspectos técnicos e econômicos relativos a essa plataforma e ao grupo que a opera, assim como trazer algumas definições relevantes e expor alguns antecedentes históricos que iluminam o objeto desta Ação.

### 2.1. O aplicativo WhatsApp e sua incorporação ao modelo de negócios do Grupo Facebook/Meta

O **WHATSAPP** é uma empresa fundada em 2009, por Jan Koum e Brian Acto, responsáveis por desenvolver um aplicativo<sup>34</sup> de comunicação instantânea capaz de operar através da internet. A empresa, desde seu início, provê um serviço gratuito (isso é, sem cobrança direta aos usuários), que permite a troca de mensagens e a realização de chamadas entre aparelhos celulares, computadores (WhatsApp Web) e outros dispositivos digitais. Segundo ela própria<sup>35</sup>, seu serviço é disponibilizado em mais de 180 países e ultrapassou 2.7 bilhões de usuários em 2024<sup>36</sup> - sendo, portanto, utilizado por quase um 25% da população mundial<sup>37</sup> e por exatos 50.5% da população mundial usuária de internet<sup>38</sup>.

O aplicativo originalmente operava de modo próximo, ainda que ampliado, ao tradicional do serviço de SMS (*Short Message Service*, ou Serviço de Mensagem Curta), mas com o tempo passou a permitir o envio e a troca, entre diferentes usuários, de textos, fotos, vídeos, documentos, mensagens de voz e localização, e hoje permite interações entre grandes grupos, por meio das chamadas *comunidades*, além do envio unilateral de comunicações a um número ilimitado de destinatários, por meio dos ditos *canais*.

<sup>34</sup> Ou, no jargão do Marco Civil da Internet, uma “aplicação” (art. 5º, VII), da qual o **WHATSAPP**, no caso, é o provedor.

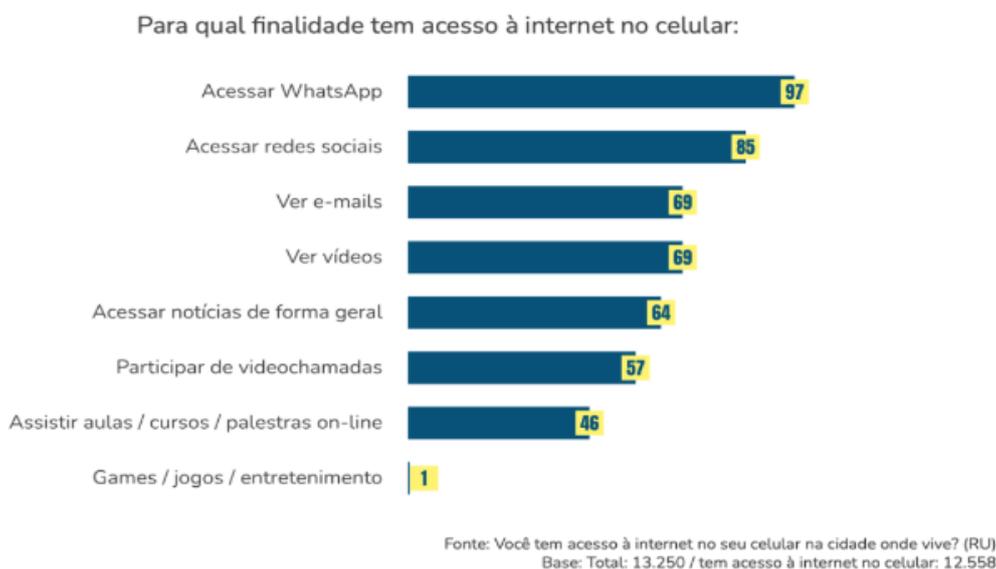
<sup>35</sup> <https://www.whatsapp.com/about> / link arquivado: <https://archive.ph/V9kre>

<sup>36</sup> <https://www.statista.com/statistics/1306022/whatsapp-global-unique-users/>

<sup>37</sup> 8.1 bilhões (<https://www.worldometers.info/world-population/>) / link arquivado: <https://archive.ph/Wijjm>

<sup>38</sup> <https://www.statista.com/statistics/617136/digital-population-worldwide/#:~:text=Worldwide%20digital%20population%202024&text=As%20of%20January%202024%2C%20the,percent%20of%20the%20global%20population> / link arquivado: <https://archive.ph/yeELX>

Essas características fizeram com que, no Brasil, o WhatsApp tenha praticamente substituído o SMS como serviço de mensageria, que hoje está presente em 99% dos aparelhos celulares do país<sup>39</sup>, sendo que pesquisa realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>40</sup>, em 2021, apontou que 97% dos brasileiros utilizam a internet em seus celulares sobretudo para acessar esse aplicativo:



Essa trajetória bem-sucedida em ganhar espaço entre os brasileiros e as brasileiras foi facilitada pelo fato de que WhatsApp é apresentado por seus responsáveis, inclusive em publicidade<sup>41</sup>, como um aplicativo gratuito, isso é, que eles e elas não têm de pagar para poderem usar.

Entretanto, o caráter gratuito do WhatsApp não significa que sua operação, por seus responsáveis, não visa ao lucro. Pelo contrário, o WhatsApp está inserido em um modelo de negócios próprio da sociedade contemporânea, baseado na exploração econômica de dados pessoais, em especial mobilizados para viabilizar o direcionamento de conteúdo publicitário e ações focadas em

<sup>39</sup> <https://veja.abril.com.br/coluna/neuza-sanches/exclusivo-whatsapp-e-lider-e-esta-em-240-milhoes-de-celulares-no-brasil/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/x33Xn>

<sup>40</sup> Análise em <https://www.telesintese.com.br/pesquisa-do-bid-aponta-que-brasileiro-tem-internet-no-celular-para-usar-o-whatsapp/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/xLkS1>

<sup>41</sup> Nesse sentido, em 2016, a empresa divulgou que “o WhatsApp é e sempre será gratuito” (<https://m.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1730634-whatsapp-diz-que-deixara-de-cobrar-taxa-de-assinatura.shtml>)

*marketing* e *analytics*. Portanto, o usuário da plataforma oferece, sim, uma contraprestação pelo serviço, entregando à empresa controladora seus dados pessoais, que, comercializados com terceiros, geram, para ela, uma vultuosa receita, de forma indireta.

É razoável que um fornecedor de serviço (e mais especificamente: um provedor de aplicativo da internet) cobre uma contraprestação daqueles que o utilizarem, seja na forma de uma taxa para compra, seja na forma de entrega de dados pessoais a serem explorados economicamente. Mas a legislação estabelece *limites*, que devem ser respeitados para que a exploração econômica de dados pessoais não viole os direitos dos consumidores/usuários, entre os quais cabe citar, em especial: (i) a necessidade de garantir que eles entendam *quando* e *como* estão entregando tal contraprestação; e (ii) a necessidade de que tal contraprestação não seja *excessiva* ou colhida de modo *abusivo*.

As preocupações relacionadas a eventuais violações de direitos de usuários do WhatsApp surgiram quando, em 2014, a empresa que o controla foi comprada pelo Grupo Facebook/Meta por cerca de \$ 22.000.000.000,00 (vinte e dois bilhões de dólares)<sup>42</sup>. Afinal, a partir desse momento, os dados dos usuários desse aplicativo passaram a fazer parte de um modelo de negócios mais amplo, conduzido por um dos conglomerados de tecnologia mais ricos de todo o planeta. Dito de forma breve: aquilo que, até então, era um conjunto de dados que poderia ser explorado economicamente somente pelo WHATSAPP, junto a empresas e interessados diversos, tornou-se, nessa nova fase, um ativo que poderia eventualmente circular dentro do Grupo Facebook/Meta, isso é, passando a compor uma base ainda mais ampla de dados a serem cruzados e estruturados - com o que se exponenciam os riscos de tratamentos indevidos, em prejuízo a seus usuários.

Nesse ponto, é importante entender melhor o modelo de negócios da rede social Facebook/Meta, que deu nome ao Grupo. Essa plataforma foi criada em torno de perfis pessoais e da interação entre usuários, em especial por meio da ferramenta “feed”, uma espécie de página principal em que se mostra a atividade dos demais usuários e de seus principais interesses. Cada usuário enxerga sua página de “feed” de um jeito, na medida em que a plataforma lhes apresenta, de modo

<sup>42</sup> <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/10/preco-de-compra-do-whatsapp-pelo-facebook-sobe-us-22-bilhoes.html> / link arquivado: <https://archive.ph/EfvUm>

personalizado, conteúdos que entende que serão mais relevantes, tomando por base suas “amizades”, as postagens “curtidas”, o tempo dedicado à *posts* e à interação com outros usuários etc., tudo captado em detalhe por um algoritmo que alimenta o sistema de recomendação de conteúdos.

Esse modo de operação do Facebook/Meta (e atualmente, também do Instagram, em dado momento também adquirido pelo Grupo<sup>43</sup>) fez com que, com o passar do tempo, essa(s) plataforma(s) se tornasse(m) um veículo valioso para diversos tipos de publicidade. Como, ao usá-la(s) em seu cotidiano, as pessoas deixam rastros de suas preferências, de suas interações pessoais etc., todas intensamente captadas por algoritmos treinados, as empresas que as controlam acabam detendo um imenso volume de dados pessoais e conseguem comercializá-las a quem tiver interesse em conhecer melhor seu público, para desenhar produtos e serviços que as atendam. Mais ainda, como essa(s) plataforma(s) dispõem(m) conseguem apresentar aos usuários páginas com conteúdos personalizados, estas viram espaços também comercializáveis, para quem deseja não apenas entender melhor seu público, mas direcionar, a fatias deles, propaganda de bens e serviços que potencialmente sejam de seu interesse<sup>44</sup>.

Com isso, fica claro que cobrar uma “taxa” para usar essas plataformas não somente é *desnecessário* (já que seus controladores obtêm dados como contrapartida) para o Grupo, como também significaria um *fator dificultador* da construção de uma base de usuários cada vez mais ampla e valiosa para ele. Isso fica claro em um artigo assinado pelo próprio CEO da empresa, disponível em seu site oficial<sup>45</sup>. Em suas palavras,

“Se estamos comprometidos em servir a todos, então precisamos de um serviço que seja acessível a todos. A melhor maneira de fazer isso é oferecer serviços gratuitos, algo que os anúncios nos permitem fazer.

As pessoas sempre nos dizem que, se vão ver anúncios, querem que eles sejam relevantes para elas. Isso significa que precisamos entender no que elas estão interessadas. Então, com base no que as pessoas clicam, quais páginas curtem e outros sinais, criamos categorias – por exemplo, pessoas que gostam

<sup>43</sup> <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/04/facebook-anuncia-compra-do-instagram.html>

<sup>44</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55966587> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/IabwR>

<sup>45</sup> <https://about.fb.com/br/news/2019/01/um-olhar-sobre-o-modelo-de-negocio-do-facebook/> / link arquivado: <https://archive.ph/kK0un>

de páginas sobre jardinagem e vivem na Espanha – e, então, cobramos de anunciantes para mostrar anúncios para esse grupo de pessoas. Embora propaganda para grupos específicos exista muito antes de a internet existir, a publicidade online permite um direcionamento muito mais preciso e, assim, anúncios mais relevantes.”

Dessa forma, o Grupo Facebook/Meta tornou-se um dos mais ricos da atualidade ao conduzir um modelo econômico movido: i) por incentivos para que usuários da internet usem seus aplicativos e serviços de forma intensiva, para lhe fornecerem um grande volume de dados e informações, permitindo que seus controladores possam identificá-los e categorizá-los e perfilizá-los<sup>46</sup>; e ii) pela posterior comercialização desses dados, com terceiros, e de espaços publicitários dentro das próprias plataformas, notadamente naquelas em que são desenhadas experiências personalizadas nos moldes de “feeds”.

Nesse contexto, compreende-se o interesse do Grupo Facebook/Meta em adquirir uma plataforma como o WhatsApp, que já dispunha à época de uma enorme quantidade de usuários. Esse movimento explica-se pelo potencial que ela tem para agregar ainda mais valor ao modelo de negócios do Grupo. Uma vez que o WhatsApp coleta um volume grande de dados e metadados de seus usuários (ainda que não ligados diretamente ao conteúdo das mensagens por eles trocadas, em razão da criptografia ponta-a-ponta que as protege), ele permite que o Grupo tenha à sua disposição uma base ainda maior e, a depender de como esses dados circularem internamente, aumenta as possibilidades de cruzamentos, estruturações e perfilizações. Ainda, uma vez que as contas de um usuário em uma das plataformas do Grupo podem ser vinculadas do WhatsApp às outras, criam-se, com isso, vasos comunicantes que tornam ainda mais intensos o fluxo de dados entre elas.

<sup>46</sup> Práticas de perfilização consistem, em breve síntese, na coleta, na estruturação e na organização de dados a partir dos quais é possível, por meio de sistemas de inteligência artificial complexos, intuir quais serão os comportamentos de seus titulares no futuro. Essa prática é valiosa sobretudo quando tal perfilização é voltada à predição de comportamento de grupos de pessoas que mantém características comuns entre si (usuários que gostam de carros esportivos, usuários com pendor para gastar tempo na internet com teorias da conspiração etc.), o que permite que interessados direcionem conteúdos de forma eficiente a pessoas que tendem a com eles se engajarem (algo importante para a publicidade e o marketing (<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-profiling-e-a-lei-geral-de-protecao-de-dados/1363875792/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/34Q4B>)

Para tornar tudo ainda mais complexo, embora o modelo de negócio do Grupo Facebook/Meta seja baseado na coleta massiva de dados pessoais dos usuários de suas plataformas, sendo este os ativos fundamentais de suas operações econômicas, nos últimos anos ele vem diversificando suas atividades. Atualmente, o Grupo é composto por uma série de empresas<sup>47</sup>, que oferecem uma infinidade de produtos e ferramentas<sup>48</sup>, desde redes sociais a serviços de inteligência artificial e tecnologias de realidade virtual. Esse emaranhado centrado na exploração econômica de dados desempenha, hoje, cada vez mais difíceis de se compreender plenamente.

Se essa complexidade coloca dificuldades até mesmo para as instituições incumbidas da regulação e do *enforcement* da lei, no âmbito desse ecossistema digital, isso é ainda mais sentido pelos consumidores médios, já vulneráveis nas relações de consumo em geral, que dirá nas relações em que produtos e serviços são ofertados em um ambiente de tecnologias altamente sofisticadas e de léxico não disponível para a maior parte da população. Como se verá a seguir, é procurando mitigar esses problemas que as chamadas “políticas de privacidade” de plataformas digitais ganham fundamental relevância. Pois é por meio desses documentos - em que provedores de aplicativos da internet, na qualidade de agentes de tratamento, nos termos do art. 5º, IX, VI e VII, da LGPD - fornecem a seus usuários informações sobre quais atividades são promovidas com seus dados pessoais, e sobre sua compatibilidade com seus direitos.

<sup>47</sup> <https://www.facebook.com/help/111814505650678> / link arquivado: <https://archive.ph/vRIqx>

<sup>48</sup> Dentro do grupo Meta há uma imensa quantidade de produtos e serviços movidos a dados. A título exemplificativo, nas categorias de produtos estão: Inteligência artificial (Ferramentas de IA; Pesquisa de IA; e Wit.AI); AR/VR (SparkAR Studio; Facebook 360; Oculus; Quill; React 360); Ferramenta de negócios (Anúncios de aplicativo; Eventos de Aplicativo; App Links; Comércio, Facebook Analytics, API de Conversões; Extensão e SDK Facebook para Empresas; Instagram; API de experiências instantâneas, API de Marketing, Messenger; Place Graph, entre outros); Jogos (Jogos Instantâneos, Vídeo de Jogos, Jogos na Nuvem; Serviços de Jogos; Anúncios interativos na nuvem); Código aberto (Portabilidade de dados; Detectron2; GrapQL; Hydra; Jest; React e React Native); Publicação (Audience Network, Instant Articles, Facebook Live API, Instagram); Integração social (Plugin de grupo; Plugins Sociais; Compartilhamento no Stories; Compartilhamento no Facebook, Frame Studio); e Presença social (Portal e Portal+). [https://faq.whatsapp.com/481188387305001/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/481188387305001/?locale=pt_BR) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/6yQbH>

## 2.2. Definições prévias: políticas de privacidade e termos de uso

*Políticas de privacidade* são documentos elaborados por agentes que tratam dados pessoais, com o objetivo de esclarecerem a seus titulares o que é coletado, quais os fins pretendidos com tal coleta, se eles serão compartilhados e com quem, quais direitos os titulares têm em face desse tratamento, dentre outras informações relevantes<sup>49</sup>.

Embora a disponibilização de política de privacidade já fosse uma prática comercial comum no Brasil há alguns anos, a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) tornou-a indispensável como um documento fundamental para que os titulares dos dados possam avaliar a licitude do tratamento de seus dados pessoais (art. 9º da LGPD)<sup>50</sup>. Afinal, como a LGPD trouxe requisitos para o tratamento lícito de dados pessoais (impondo que os agentes, por exemplo, explicitem a finalidade, a forma e duração dos tratamentos que promovem), é por meio das políticas de privacidade que se faz possível um crivo de tais operações, por parte de seus titulares e da coletividade como um todo. É nessa lógica de possibilitar crivo a todos os interessados que as políticas de privacidade devem ser amplamente acessíveis, com linguagem facilitada, sem o uso de termos excessivamente técnicos ou legais, siglas e estrangeirismos<sup>51</sup>.

As políticas de privacidade não se confundem com os chamados *termos de uso*. Estes consistem em documentos sobre o funcionamento geral do serviço/aplicativo, contendo suas regras de uso e as responsabilidades que podem ser imputadas em caso de infração a elas (por exemplo, prevendo hipóteses de comportamentos inadmissíveis em uma rede social, e as sanções correspondentes, como a derrubada de postagens, a suspensão de contas etc.).

A diferença entre ambos os documentos deve ser marcada porque, com certa frequência, eles são apresentados de forma conjunta aos usuários de plataformas digitais, ou mesmo em um único documento<sup>52</sup>, o que cria confusões relevantes.

<sup>49</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/politica-de-privacidade-e-termos-de-uso-por-que-ter/1279901494/> link arquivado: <https://archive.ph/wip/flk9e>

<sup>50</sup> Sobre isso, ver parecer da lavra de Artur Péricles Lima Monteiro, elaborado para a organização *Ekō* (Doc. 06), pg. 15.  
<sup>51</sup> [https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/ppsi/guia\\_termo\\_uso\\_politica\\_privacidade.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/ppsi/guia_termo_uso_politica_privacidade.pdf) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/BfenN>

<sup>52</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/termos-de-uso-o-que-sao-e-como-protectem-a-sua-empresa/2037847795>

No que aqui mais importa, os termos de uso devem ser necessariamente aceitos pelo usuário se quiser usar um serviço/aplicativo e, se não o forem, o uso estará, para ele, simplesmente obstaculizado. Eles são, assim, *condição* de uso, com natureza de contrato por adesão cuja “assinatura” é indispensável para que o serviço seja prestado, e que pode, portanto, ser anulado se contiver cláusulas abusivas, nos termos do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor<sup>53</sup>.

Já as *políticas de privacidade*, por serem fundamentalmente documentos que servem para garantir a devida informação aos titulares de dados pessoais, não dependem necessariamente de sua *aceitação*. Se um agente promove um tratamento, por exemplo, efetivamente fundado em *cumprimento de obrigação legal* ou em *legítimo interesse* (art. 7º, II, IX, LGPD), sob a perspectiva da finalidade da política de privacidade bastará que a informação a esse respeito tenha sido prestada de modo claro, preciso e adequado aos titulares, dado que essas bases legais autorizam tratamentos promovidos independentemente da vontade do titular. Só há necessidade de aceitação, assim, se o tratamento promovido for fundado em *consentimento* (art. 7º, I, LGPD), caso em que a política de privacidade cumprirá uma função dupla, de informar adequadamente o titular, e de colher seu “de acordo” à operação de tratamento de dados visada pelo agente.

Isso tudo permite perceber, desde já, o seguinte:

- Políticas de privacidade podem ser problemáticas se não esclarecerem adequadamente os titulares de dados pessoais sobre *todos* os tipos de tratamento promovidos por um agente (por exemplo, se ela for apresentada de forma confusa, fragmentada em diversos links e páginas, marcada pelo uso de termos técnicos inacessíveis à maioria da população, etc.). Nessas hipóteses, o vício na política de privacidade torna, desde logo, irregular (art. 44, *caput*, LGPD) todo o conjunto dos tratamentos de dados promovidos pelo agente, inclusive aqueles que dispensam qualquer aceitação de seus titulares, em razão dessa violação de caráter *preliminar*, a seu direito à informação (art. 9º, LGPD), isso é, de entenderem quais são as operações realizadas com seus dados pessoais;

<sup>53</sup> Sobre isso, ver parecer da lavra de Artur Péricles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pg. 16.

- No mais, as políticas de privacidade podem ser problemáticas também em um aspecto menos preliminar e mais *substantivo*. Como alguns tipos de tratamento de dados não dependem da concordância de seus titulares (por exemplo, os fundados em “cumprimento de obrigação legal” ou em “legítimo interesse”), é verdade que elas não precisam ser objeto de *aceite*, para que todos eles estejam autorizados. Contudo, se um agente deseja promover um tratamento fundado na base legal “consentimento”, a política de privacidade que ele apresentar terá, incontornavelmente, de ser não apenas de ser clara, mas também colher o aceite do titular. Ou seja: para os tratamentos de dados fundados em *consentimento*, se a política de privacidade apresentada não for clara, ou simplesmente não colher o aceite de seus titulares, haverá ainda um vício *substantivo*, atinente à incompatibilidade da operação com a base legal declarada, a qual, como se verá, exige que haja concordância prévia, livre e devidamente informada dos afetados<sup>54</sup>;

Tais esclarecimentos são relevantes porque, como se verá (tópico 3 *infra*), a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, entre outros problemas, incorreu nessas duas modalidades de vício: além de violar o direito preliminar à informação de seus usuários, não os esclarecendo minimamente sobre todos os tratamentos de dados que promoveria a partir de sua implementação, ainda colheu um “aceite” que, em relação a algumas operações que invariavelmente precisariam da concordância dos titulares para serem realizadas (sobretudo as relativas ao compartilhamento de dados colhidos pelo WhatsApp, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta), não pode ser considerado consentimento válido, por falta de clareza sobre seus contornos, suas finalidades etc.

<sup>54</sup> Sobre isso, FRAZÃO, Ana *et alli*. *Curso de proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Pp. 151 e ss.

### 2.3. Antecedentes de violações a direitos de usuários do WhatsApp pelo Grupo Facebook/Meta (2014-2021)

Como se verá adiante (tópico 3 *infra*), a política de privacidade anunciada e implementada, ao redor do mundo, pelo **WHATSAPP** em 2021 mostrou-se violadora de direitos de seus usuários, entre outros por não lhes informar de modo adequado quais as operações de tratamento de seus dados a empresa passou a realizar a partir dela. De qualquer modo, é importante pontuar que preocupações quanto a violações a direitos de usuários do WhatsApp são ventiladas desde antes, sobretudo a partir do momento em que o Grupo Facebook/Meta comprou o **WHATSAPP**.

Como visto, quando comprou o **WHATSAPP**, o Grupo Facebook/Meta tenha mantido a empresa com personalidade jurídica própria, integrou-a a seu já exposto modelo de negócio<sup>55</sup>.

Em 2014, a Comissão de Comércio Federal dos Estados Unidos (a *Federal Trade Commission* - FTC), ao se debruçar sobre a aquisição, informou que iria aprová-la, mas ponderou que, se o **WHATSAPP** tivesse a intenção de, a partir de então, modificar o conjunto de práticas envolvendo os dados pessoais de seus usuários, teria de atualizar suas políticas de privacidade e obter, quando necessário, seu consentimento válido nesse sentido<sup>56</sup>. Na época, o Grupo Facebook/Meta prometeu que não haveria alteração nos planos do **WHATSAPP**, tampouco no modo como a empresa trata dados pessoais<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> *O executivo* (Jan Koum, fundador e diretor executivo do WhatsApp) também fez um post no site do WhatsApp explicando que a operação dará ao aplicativo a flexibilidade para se expandir, enquanto permite que os funcionários se concentrem no coração de seu negócio, as mensagens. 'Eis o que vai mudar para vocês, nossos usuários: nada', garantiu, frisando que a empresa continuará autônoma e operando com independência. <https://oglobo.globo.com/economia/facebook-compra-whatsapp-por-us-19-bilhoes-11656044> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/NJo21>

<sup>56</sup> <https://arquivo.canaltech.com.br/redes-sociais/Aquisicao-do-WhatsApp-pelo-Facebook-e-aprovada-pela-FTC/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/GRYP9>. Naquele ano, a FTC enviou uma carta às empresas na qual afirmou: "O WhatsApp fez promessas claras de privacidade aos consumidores, e ambas as empresas disseram aos consumidores que, após qualquer aquisição, o WhatsApp continuará com suas práticas de privacidade atuais. [...] Queremos deixar claro que, independentemente da aquisição, o WhatsApp deve continuar a honrar essas promessas aos consumidores [...]" (<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2014/04/ftc-notifies-facebook-whatsapp-privacy-obligations-light-proposed-acquisition> - link arquivado: <https://archive.ph/wip/uucqf>). Ainda, ver <https://revistagalileu.globo.com/Tecnologia/Internet/noticia/2014/04/o-facebook-tera-que-manter-politica-de-privacidade-do-whatsapp.html> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/ZDS2D>

<sup>57</sup> Inclusive, após o anúncio da compra, foi publicado um artigo no blog do WhatsApp que dizia: "Aqui está o que mudará para vocês, nossos usuários: nada ... E você ainda pode contar com absolutamente nenhum anúncio interrompendo sua

Apesar dessa promessa, fato é que, em 2016, o **WHATSAPP** realizou uma primeira alteração substancial da política de privacidade de sua plataforma, e passou a prever um compartilhamento de dados pessoais de seus usuários com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.

Como trouxe matéria publicada no jornal O Globo<sup>58</sup> naquele ano, a então nova Política de Privacidade permitia o compartilhamento de diversos dados de usuários do WhatsApp, internamente ao Grupo, tais como: (i) dados relativos à conta (número do telefone, agenda de contatos, nome e foto do perfil e mensagem de status); (ii) dados relativos a registros de uso do aplicativo (tempo de uso etc.); (iii) dados relativos a transações feitas por meio do aplicativo, nos moldes da funcionalidade *WhatsApp Pay*; (iv) dados relativos aos dispositivos e às conexões usados para acesso ao aplicativo (modelo do celular, sistema operacional, navegador, endereço IP etc.); (v) dados relativos à localização dos usuários; e (vi) dados relativos aos status dos usuários (quando estão online, quando estão offline etc.)<sup>59</sup>.

Com isso, aumentava-se sensivelmente o conjunto de dados (e metadados) disponíveis para exploração econômica pelo Grupo Facebook/Meta<sup>60</sup>, transformando-se os usuários do WhatsApp em ativos que poderiam alimentar, por exemplo, os ganhos obtidos pela comercialização, com empresas e outros interessados, de espaços de publicidade direcionada no Instagram.

---

*comunicação. Não teria havido parceria entre nossas duas empresas se tivéssemos que comprometer os princípios fundamentais que sempre definirão nossa empresa, nossa visão e nosso produto)*" (<https://blog.whatsapp.com/facebook/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/2dCMZ>). Em outra ocasião, afirmou: “*Não vamos mudar absolutamente os planos em relação ao WhatsApp e à forma como ele usa os dados dos usuários*” (<https://www.latimes.com/business/technology/la-fi-tn-mark-zuckerberg-whatsapp-worth-even-more-than-19-billion-20140224-story.html> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/sAS8G>

<sup>58</sup> — “*O WhatsApp anunciou nesta quinta-feira sua primeira mudança em quatro anos dos seus termos de serviço e Política de Privacidade. A principal alteração é que a partir de agora o serviço de mensagens vai compartilhar o número do telefone e outras informações dos usuários com o Facebook. Contudo, a companhia promete que o conteúdo das mensagens continuará protegido pela criptografia ponta a ponta, e não poderá ser acessado pelas duas companhias.*” <https://oglobo.globo.com/economia/whatsapp-vai-compartilhar-dados-de-usuarios-com-facebook-19990912> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/G0sDM>

<sup>59</sup> Informações completas disponíveis de 2016 disponíveis no site do WhatsApp em: [https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy/revisions/20160825?lang=pt\\_BR](https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy/revisions/20160825?lang=pt_BR) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/LjAub>

<sup>60</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/geral-44009510> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/Rzyyl>

Ao divulgar essa nova política de privacidade em 2016, o **WHATSAPP** deu a esse compartilhamento efeito automático: os usuários do aplicativo não precisavam adotar qualquer providência, dar qualquer clique ou assinar qualquer documento de concordância, para que seus dados passassem a integrar esse fluxo interno dentro do Grupo Facebook/Meta.

O máximo que o **WHATSAPP** fez, à época, foi prever um mecanismo de *opt-out*<sup>61</sup>, temporalmente limitado, concedendo um prazo curto, de apenas 30 dias<sup>62</sup>, para aqueles que não concordassem com esses novos tipos de tratamentos declarassem sua oposição nesse sentido, e impedissem, assim, que seus respectivos dados fossem compartilhados nesses novos termos.

O **IDEC**, preocupado com os impactos dessa mudança sobre os usuários do WhatsApp, debruçou-se sobre sua política de privacidade de 2016 e, em setembro daquele ano, publicou o relatório "*Consentimento Forçado?*"<sup>63</sup>, apontando para diversos problemas por ela trazidos. Nele, o **IDEC** aponta que inquiriu quase 2500 consumidores, a fim de identificar: (1) se eles consideravam essa nova política de privacidade correta e clara; (2) quais dados que acreditam que eles passariam a ser compartilhados com o Grupo Facebook, e (3) qual teriam sido suas posturas diante do caráter automático do compartilhamento de dados com outras empresas do Grupo.

Os resultados eram chamativos. Por exemplo, 63% dos respondentes disseram que os termos de uso "eram injustos", pontuando que acreditavam que "o WhatsApp protegia a privacidade", sendo estranho não ser possível "escolher o que compartilhar com o Facebook". Além disso, 25% afirmaram que os termos de uso de 2016 "eram confusos", e que não sabiam "exatamente o que seria coletado". Apenas 2,8% dos respondentes disseram que os novos termos "eram justos", pois "se o aplicativo é gratuito, a empresa pode coletar todos os dados que quiser". Para 88% dos respondentes, portanto, os termos de uso não eram claros ou não eram justos.

<sup>61</sup> <https://www.estadao.com.br/link/cultura-digital/saiba-como-impedir-o-whatsapp-de-compartilhar-seus-dados-com-o-facebook/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/WMRBO>

<sup>62</sup> <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/09/se-voce-nao-quer-que-o-whatsapp-envie-seus-dados-para-o-facebook-precisa-correr.html> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/YSbDc>

<sup>63</sup> Idec. Relatório: Consentimento forçado? Disponível em: <https://www.idec.org.br/pdf/relatorio-whatsapp-termos-de-uso.pdf> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/NwKG8>

O resultado dessa percepção está resumido na tabela abaixo:



Tendo isso em conta, o **IDEC** notificou a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON e o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC<sup>64</sup>, ligados ao então Ministério da Justiça, apontando que, na política de privacidade de 2016 do WhatsApp, seria possível vislumbrar: (i) violações ao direito à informação e à transparência nas relações de consumo, já que o **WHATSAPP** não explicava a seus usuários, adequadamente, quais dados estariam sendo coletados e compartilhados; (ii) violações decorrentes da falta de consentimento livre para compartilhamento de dados pessoais para terceiros, o que deveria ter sido feito pela disponibilização de mecanismo de efetiva escolha (*opt-in* ou *opt-out*).

<sup>64</sup> Idec. Carta Idec 210/2016. Disponível em: [https://idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/Carta%20Senacon\\_WhatsApp\\_28092016.pdf](https://idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/Carta%20Senacon_WhatsApp_28092016.pdf)

Ao cabo, teve-se notícia de que o processo de nº 08000.042941/2016-06, instaurado pela SENACON, foi arquivado, sem adequada motivação e justificativa, por meio do Despacho nº 1613/2022/CGCTSA/DPDC/SENACON. Aparentemente, embora essa política de privacidade implementada em 2016 tenha repercutido fortemente na mídia<sup>65-66</sup>, contou o fato de que até então não existia, em nosso ordenamento, uma lei que estabelecesse regras específicas para o tratamento de dados pessoais de consumidores. Como a LGPD foi aprovada somente em 2018, antes disso as investigações sobre temas como esse eram pautadas sobretudo pela perspectiva consumerista, que não ganhou tração naquele momento.

De qualquer modo, esse breve histórico permite ver que, com a inclusão do WHATSAPP no modelo de negócios do Grupo Meta/Facebook, mudanças passaram a ser promovidas com o objetivo de ampliar os tipos de tratamento de dados de seus usuários - em potencial violação a seus direitos.

Tais mudanças atingiram seu ponto alto com a política de privacidade anunciada e implementada em 2021, objeto da presente Ação. Nesse novo momento, já sob a vigência da LGPD, ficou patente que as novas práticas a partir de então implementadas - muitas delas inéditas, vale frisar - eram *incompatíveis* com os direitos dos usuários brasileiros da plataforma.

A política de privacidade de 2021 trouxe inovações, se comparada à política de privacidade de 2016, notadamente pela expansão da coleta de dados de a partir do WhatsApp e das possibilidades de seu compartilhamento com outras empresas do Grupo Facebook/Meta, aprofundando, assim, as violações à privacidade e aos direitos dos usuários.

As diferenças entre ambas as políticas de privacidade podem ser percebidas por meio do seguinte quadro, que sintetiza e justapõe trechos das duas, separados por tópicos, destacando as novidades trazidas, em vermelho<sup>67</sup>:

<sup>65</sup> <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2016/09/20/mudanca-da-privacidade-do-whatsapp-e-contra-lei-dizem-especialistas.htm> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/6BnXY>

<sup>66</sup> [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/20/politica/1468969716\\_416501.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/20/politica/1468969716_416501.html) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/h4E5B>

<sup>67</sup> Mais detalhes dessa comparação entre as duas políticas podem ser encontrados no parecer da lavra de Maria Cecília Oliveira Gomes, elaborado para a organização Ekō (Doc. 07), pgs. 10-13.

Tópico	Política de privacidade de 2016 <sup>68</sup>	Política de privacidade de 2021 <sup>69</sup>
Dados coletados automaticamente	<p><b>Dados de uso e de registro.</b> Coletamos dados de serviços, diagnóstico e desempenho. Isso inclui informações sobre suas atividades (por exemplo, como nossos Serviços são usados, como é sua interação com outros usuários durante a utilização de nossos Serviços, etc.), arquivos de registro, além de registros e relatórios de diagnóstico, falhas, website e desempenho.</p>	<p><b>Dados de uso e de registro.</b> Coletamos dados sobre sua atividade em nossos Serviços, como dados de serviços, de diagnóstico e de desempenho. Essa coleta inclui dados sobre sua atividade (inclusive como você usa nossos Serviços, suas configurações dos Serviços, como você interage com outras pessoas usando nossos Serviços — <i>inclusive quando você interage com uma empresa</i> —, e o tempo, a frequência e a duração de suas atividades e interações), arquivos de registro, diagnóstico, falha, site, bem como relatórios e registros de desempenho. <i>A coleta também inclui dados sobre quando você se cadastrou para usar nossos Serviços; os recursos que você usa, como nossos recursos de grupos, Status, ligações ou mensagens (incluindo nome do grupo, imagem do grupo e descrição do grupo), recursos comerciais e de pagamentos; foto de perfil; recado; se você está online; quando usou nossos Serviços pela última vez (seu "visto por último"); e quando você atualizou seu recado pela última vez.</i></p>
	<p><b>Dados sobre dispositivos e conexões.</b> Coletamos dados específicos sobre o dispositivo quando nossos Serviços são instalados, acessados ou utilizados por você. Isso inclui dados como modelo de hardware, dados do sistema operacional, dados sobre o navegador, endereço de IP, dados sobre a rede móvel, incluindo o número do telefone, e identificadores do dispositivo.</p> <p>Coletamos dados sobre a localização do dispositivo caso você utilize os recursos de localização, tais como quando você decide compartilhar sua localização com seus contatos, conferir locais próximos a você ou os locais que foram compartilhados com você e também com o intuito de diagnosticar e solucionar problemas, por exemplo, se houver problemas no recurso de compartilhamento de localização de nosso aplicativo.</p>	<p><b>Dados sobre conexões e dispositivos.</b> Coletamos dados específicos <i>sobre conexões</i> e dispositivos quando você instala, acessa ou usa nossos Serviços. Essa coleta inclui informações como modelo de hardware, informações do sistema operacional, <i>nível da bateria, força do sinal, versão do app</i>, informações do navegador, rede móvel, informações de conexão (incluindo número de telefone, operadora de celular ou provedor de serviços de internet), <i>idioma e fuso horário</i>, endereço IP, <i>informações de operações do dispositivo e identificadores (inclusive identificadores exclusivos para Produtos das Empresas da Meta associados ao mesmo dispositivo ou conta).</i></p> <p><b>Criação de novo tópico para Dados de localização</b></p> <p><b>Dados de localização.</b> Nós coletamos e utilizamos dados precisos de localização com sua permissão quando você escolhe usar recursos relacionados à localização, como quando você decide compartilhar sua localização com seus contatos ou visualizar as localizações próximas ou localizações que outras pessoas compartilharam com você.</p>

<sup>68</sup> Disponível em: <https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy/revisions/20160825>

<sup>69</sup> Disponível em: <https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy>

		<p>Há determinadas configurações relacionadas a dados de localização que você pode encontrar nas configurações do seu dispositivo ou do app, como o compartilhamento de localização. <i>Mesmo se você não utiliza nossos recursos relacionados à localização, usamos endereços IP e outros dados como códigos de área de número de telefone para calcular sua localização geral (por exemplo, cidade e país).</i> Nós também usamos seus dados de localização para fins de diagnóstico e de solução de problemas.</p>
	<p><b>Dados sobre transações.</b> Em caso de pagamento por nossos Serviços, podemos receber dados e confirmações como recibos de pagamento, inclusive de lojas de aplicativo ou de terceiros que estejam processando seu pagamento.</p>	<p>Removido. Passou a integrar a seção “<i>Dados fornecidos por você</i>”</p>
	<p><b>Dados de status.</b> Coletamos dados sobre suas alterações de status e de conexão em nossos Serviços, por exemplo, quando você está conectado (seu “status online”), quando você utilizou nossos Serviços pela última vez (seu status “visto pela última vez”) e quando sua mensagem de status foi atualizada pela última vez.</p>	<p>Removido. Passou a integrar a seção “<i>Dados fornecidos por você</i>”</p>
<p>Como trabalhamos com outras Empresas da Meta</p>	<p>Passamos a fazer parte da família de empresas do Facebook em 2014. Como parte desta família, o WhatsApp recebe e compartilha dados com os demais membros. Podemos usar os dados fornecidos por eles, e eles podem usar os dados compartilhados por nós para nos ajudar a operar, executar, aprimorar, entender, personalizar, dar suporte e anunciar nossos Serviços e as ofertas deles.</p> <p>Isso inclui a ajuda no aprimoramento dos sistemas de infraestrutura e entrega, a compreensão de como nossos Serviços ou os serviços deles são usados, a proteção dos sistemas e o combate a spam, abuso ou atividades que violem o uso lícito destes. O Facebook e outras empresas do mesmo grupo também podem usar dados do WhatsApp para fazer sugestões (por exemplo, de amigos, de contatos ou de conteúdo interessante) e mostrar ofertas e anúncios relevantes. No entanto, suas mensagens do WhatsApp permanecem privadas e não serão compartilhadas no Facebook para que outros vejam. Na verdade, o Facebook não usará suas mensagens do WhatsApp por qualquer motivo que não seja nos auxiliar na operação e</p>	<p>Como parte das Empresas da Meta, o WhatsApp troca informações (consulte este artigo) com elas. Podemos usar os dados que essas Empresas fornecem. Elas, por sua vez, podem usar os dados que compartilhamos para nos ajudar a operar, fornecer, aprimorar, entender, personalizar e comercializar nossos Serviços e as ofertas delas, <b>inclusive os Produtos das Empresas da Meta</b>, além de oferecer suporte para eles. Isso inclui o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajudar a aprimorar os sistemas de infraestrutura e entrega.</li> <li>• Entender como são usados nossos Serviços ou os das Empresas da Meta.</li> <li>• Promover a proteção, a segurança e a integridade para os Produtos das Empresas da Meta, como sistemas de proteção e combate a mensagens indesejadas, ameaças, abusos ou infrações.</li> <li>• Aprimorar os serviços das Empresas da Meta e sua experiência ao usá-los, como fazer sugestões de conexões de grupos ou de amigos ou de conteúdo interessante, <b>personalização de recursos e de conteúdo, ajuda para realizar compras ou transações e exibição de ofertas e anúncios relevantes sobre os Produtos das Empresas da Meta.</b></li> <li>• Disponibilizar integrações que possibilitem a</li> </ul>

	<p><i>na execução dos Serviços.</i></p> <p><i>Saiba mais sobre a família de empresas do Facebook e suas práticas de privacidade consultando suas políticas de privacidade.</i></p>	<p><i>conexão das suas experiências do WhatsApp com outros Produtos das Empresas da Meta. Por exemplo, permitir que você conecte sua conta do Facebook Pay para realizar pagamentos no WhatsApp ou habilitar a conversa com os seus amigos em outros Produtos das Empresas da Meta, como o Portal, conectando sua conta do WhatsApp.</i></p> <p><i>Se você vive no Brasil, esta lista descreve as categorias de informação que compartilhamos. Ela também explica como e por que nós compartilhamos essas informações.</i></p> <p><i>Para saber mais sobre as outras Empresas da Meta e suas práticas de privacidade, consulte a política de privacidade delas.</i></p>
<p><i>Informações que você e nós compartilhamos</i></p>	<p>Sem correspondência</p>	<p><b><i>Enviar seus dados para as pessoas com as quais você escolhe se comunicar.</i></b> <i>Você fornece seus dados (incluindo mensagens) à medida que usa e se comunica por meio de nossos Serviços.</i></p>
	<p><b><i>Dados da conta.</i></b> <i>Seu número de telefone, seu nome e foto do perfil, seu status online e mensagem de status, o status de visto pela última vez e as notificações de entrega podem estar disponíveis para qualquer um que utilize nossos Serviços; no entanto, é possível configurar os Serviços para definir se alguns dados devem ficar disponíveis para outros usuários.</i></p>	<p><b><i>Dados associados à sua conta.</i></b> <i>Seu número de telefone, nome e foto de perfil, informações sobre recado e visto por último, e notificações de mensagem estão disponíveis para qualquer pessoa que use nossos Serviços. No entanto, é possível configurar os Serviços para definir se alguns dados devem ficar disponíveis para outros usuários e empresas com os quais você se comunica</i></p>
	<p><b><i>Seus contatos e outros.</i></b> <i>Os usuários com quem você se comunica podem armazenar ou compartilhar seus dados (inclusive seu número de telefone ou mensagens) com outras pessoas dentro e fora de nossos Serviços. É possível usar a configuração e o recurso de bloqueio em nossos Serviços para gerenciar os usuários de nossos Serviços com quem você se comunica e a forma de compartilhamento de determinados dados.</i></p>	<p><b><i>Seus contatos e outros.</i></b> <i>Os usuários e as empresas com quem você se comunica podem armazenar ou compartilhar seus dados (inclusive seu número de telefone ou mensagens) com outras pessoas dentro e fora de nossos Serviços. É possível usar a configuração e o recurso “bloquear” em nossos Serviços para gerenciar com quem você se comunica nos nossos Serviços e a forma de compartilhamento de determinados dados.</i></p>
	<p>Sem correspondência</p>	<p><b><i>Empresas no WhatsApp.</i></b> <i>Oferecemos serviços específicos às empresas, como métricas relacionadas ao uso de nossos serviços por essas empresas.</i></p>
	<p><b><i>Prestadores de serviço terceirizados.</i></b> <i>Trabalhamos com prestadores de serviço terceirizados para nos ajudar a operar, executar, aprimorar, entender, personalizar, dar suporte e</i></p>	<p><b><i>Provedores de serviços de terceiros.</i></b> <i>Trabalhamos com provedores de serviços de terceiros e com outras Empresas da Meta para nos ajudar a operar, fornecer, aprimorar, entender, personalizar e comercializar nossos Serviços,</i></p>

	<p><i>anunciar nossos Serviços. Quando compartilhamos dados com prestadores de serviço terceirizados, exigimos que eles utilizem seus dados de acordo com nossas instruções e termos ou mediante seu consentimento expresso.</i></p>	<p><i>além de oferecer suporte para eles. Nós trabalhamos com essas empresas para oferecer suporte para os nossos Serviços, como disponibilizar sistemas de infraestrutura técnica e física, veiculação e outros; <b>comercializar nossos Serviços; realizar pesquisas; garantir a proteção, a segurança e a integridade dos usuários e de outras pessoas; e ajudar no atendimento ao cliente.</b> Quando compartilhamos informações com provedores de serviço de terceiros e com outras Empresas da Meta nesse sentido, exigimos que eles usem suas informações em nosso nome de acordo com as nossas instruções e termos.</i></p>
	<p><b>Serviços de terceiros.</b> Quando você usa serviços de terceiros que são integrados aos nossos Serviços, eles podem receber dados sobre seus compartilhamentos. Por exemplo, ao usar um serviço de backup de dados integrado aos nossos Serviços (como o iCloud ou o Google Drive), eles receberão informações sobre o que é compartilhado por você. Se interagir com um serviço de terceiros conectado com nossos Serviços, você poderá acabar fornecendo informações diretamente a eles. Observe que ao usar serviços de terceiros, os termos e as políticas de privacidade aplicáveis serão os elaborados para tais serviços.</p>	<p><i>Serviços de terceiros. Quando você ou outra pessoa usa serviços de terceiros ou outros Produtos das Empresas da Meta que são integrados aos nossos Serviços, esses serviços de terceiros podem receber informações sobre o que você ou outras pessoas compartilham com eles. Por exemplo, se você usa um serviço de backup de dados integrado aos nossos Serviços (como o iCloud ou a Conta do Google), eles recebem informações que você compartilha com eles, como suas mensagens do WhatsApp. <b>Caso você interaja com um serviço de terceiros ou outro Produto das Empresas da Meta conectado por meio dos nossos Serviços (como o uso do player do app para reproduzir conteúdo de uma plataforma externa) os dados sobre você, como endereço IP e a informação de que você é usuário do WhatsApp, podem ser fornecidos a esse terceiro ou aos Produtos das Empresas da Meta.</b> Quando você usa serviços de terceiros ou outros Produtos das Empresas da Meta, os termos e as políticas de privacidade aplicáveis regem o uso desses serviços e produtos.</i></p>

Da leitura deste quadro comparativo, fica claro que, em 2021, a então política de privacidade vigente para o WhatsApp foi significativamente alterada em tópicos relevantes, de forma a tornar ainda mais amplas as operações de coleta de dados e de metadados de seus usuários - a exemplo de sua localização<sup>70</sup> (a partir de metadados como endereço de IP e código de área / DDD), e até mesmo do nível da bateria dos aparelhos por eles utilizados, força de seus sinais de conexão, e de informações sobre frequência e duração de suas interações no aplicativo.

<sup>70</sup> Que não deve ser confundida com aquela que é compartilhada com outros usuários por meio da ferramenta na própria conversa do aplicativo, por opção do usuário.

---

Ainda, foram expandidas as possibilidades de *compartilhamento* de todos estes dados e metadados, com as empresas do grupo Facebook/Meta - sobretudo para fins de personalização de conteúdo e direcionamento de publicidade, que não estavam presentes em 2016.

Exposto esse contexto que antecede o advento da política de privacidade de 2021 do WhatsApp, no próximo tópico serão expostos seus problemas de mérito, isto é, as violações de direitos e as abusividades que permearam sua apresentação ao público e sua implementação em termos de tratamentos de dados pessoais.

### 3. Os problemas de mérito do caso: a política de privacidade de 2021 do WhatsApp como fonte de violação de direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros

Em janeiro de 2021<sup>71</sup>, o **WHATSAPP** publicizou uma nova versão de seus termos de uso de sua plataforma, e concomitantemente uma nova política de privacidade<sup>72</sup>. Na ocasião, os usuários receberam a notícia de que teriam de aceitar as novas condições ali plasmadas, até 08/02/2021 e, caso não o fizessem, suas contas seriam encerradas no aplicativo<sup>73-74</sup>.

Ao final da devida apuração, os autores desta Ação entendem que esse contexto revelou problemas de duas ordens: de um lado, problemas de mérito, na medida em que, por implementar a política de privacidade de 2021 da plataforma, o **WHATSAPP** acabou violando, como se verá, diversos direitos fundamentais de seus usuários; de outro lado, problemas institucionais, na medida em que, ao ser chamada a fiscalizar e promover o *enforcement* da legislação no caso, a **ANPD** acabou violando princípios e regras que deveriam guiar sua atuação, além de afrontar o modelo regulatório de proteção de dados vigente no país e procurar se blindar de qualquer qualquer *accountability* pública.

O presente tópico exporá os problemas de mérito identificados no caso da política de privacidade de 2021 do WhatsApp, ao passo que o tópico seguinte (4 *infra*) exporá os problemas institucionais que nele emergiram.

#### 3.1. Violação ao direito à informação

Um primeiro núcleo de violações praticadas pelo **WHATSAPP** atingiu o direito à informação dos usuários da plataforma.

<sup>71</sup> [https://faq.whatsapp.com/1182985198951186/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/1182985198951186/?locale=pt_BR) / link arquivado: <https://archive.ph/idM8p>

<sup>72</sup> [https://faq.whatsapp.com/1182985198951186/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/1182985198951186/?locale=pt_BR) / link arquivado: <https://archive.ph/idM8p>

<sup>73</sup> <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2021/01/07/whatsapp-suspendera-quem-nao-quiser-compartilhar-dados-com-facebook.htm> link arquivado: <https://archive.ph/wip/rQVJH>

<sup>74</sup> [https://faq.whatsapp.com/1182985198951186/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/1182985198951186/?locale=pt_BR) / link arquivado: <https://archive.ph/idM8p>

O ramo do direito à proteção de dados pessoais tem como pilar estruturante a ideia de que os cidadãos e as cidadãs devem poder participar do destino que agentes de tratamento lhes dão. Para tanto, é fundamental que os agentes de tratamento sejam transparentes sobre quais operações promovem com os dados pessoais que controlam. Afinal, sem receberem informações adequadamente, não há como os titulares de dados pessoais mobilizarem direitos concretos como o de ver corrigidos dados que lhes digam respeito (art. 8º, III, LGPD), o de vê-los anonimizados (art. 8º, IV, LGPD), o de vê-los eliminados de bancos e cadastros (art. 8º, VI, LGPD) etc. É por isso que a transparência, pelos agentes de tratamento (art. 6º, VI, LGPD), é fundamental para que seja respeitado o direito à autodeterminação informativa dos titulares de dados (art. 2º, II, LGPD).

De certo modo, a imposição de deveres de transparência aos agentes de tratamento de dados, como reflexo do direito à informação de seus titulares e da sociedade, é um modo de suavizar a assimetria de poderes que existe entre esses dois polos. Uma vez que a lei reconhece aos agentes de tratamento, de partida, a possibilidade de tratarem dados pessoais, apenas exigindo que isso seja juridicamente fundado (ou seja, lastreado em bases legais), os titulares de dados e a sociedade estão sempre em uma posição frágil, sendo a exigência de que tenham clareza sobre o que, afinal, é feito das informações que lhe dizem respeito precisamente o modo de compensá-los minimamente<sup>75</sup>.

Embora ciente de seus deveres de transparência, o **WHATSAPP**, contudo, violou o direito à informação de seus usuários de múltiplas formas, ao anunciar a política de privacidade de 2021 da plataforma, que incluíram desde o desenho do canal pelo qual as alterações promovidas foram comunicadas, até o modo disperso como a nova política foi organizada para consulta dos interessados.

<sup>75</sup> GUTWIRTH, Serge e HERT, Paul de. “Privacy, data protection and Law enforcement. Opacity of the individual and transparency of the power”. In: *Revista de Direito Público, Volume 18, nº 100*, 2021. P. 519: “*O poder daqueles que tratam dados pessoais, seja no setor público, seja no setor privado (com ajuda de tecnologias de informação ou não) já é normalmente maior, para começar. O fluxo de dados pessoais corre sobretudo de atores fracos para atores fortes. Os cidadãos não apenas têm de fornecer informação para autoridades públicas, como também têm de fazê-lo quando procuram emprego, quando consomem bens e serviços, quando se candidatam a um financiamento etc.. É precisamente por isso que as ferramentas legais de transparência e accountability, na forma de regulações de proteção de dados pessoais, são decisivas tanto para o setor público quanto para o setor privado*”.

Em razão desses e de outros fatores, os usuários do WhatsApp tiveram, de partida, uma enorme dificuldade de compreenderem quais tratamentos de dados seriam realizados pela empresa a partir daquele momento, o que lhes impediu de exercer devidamente influência e controle sobre esse fluxo.

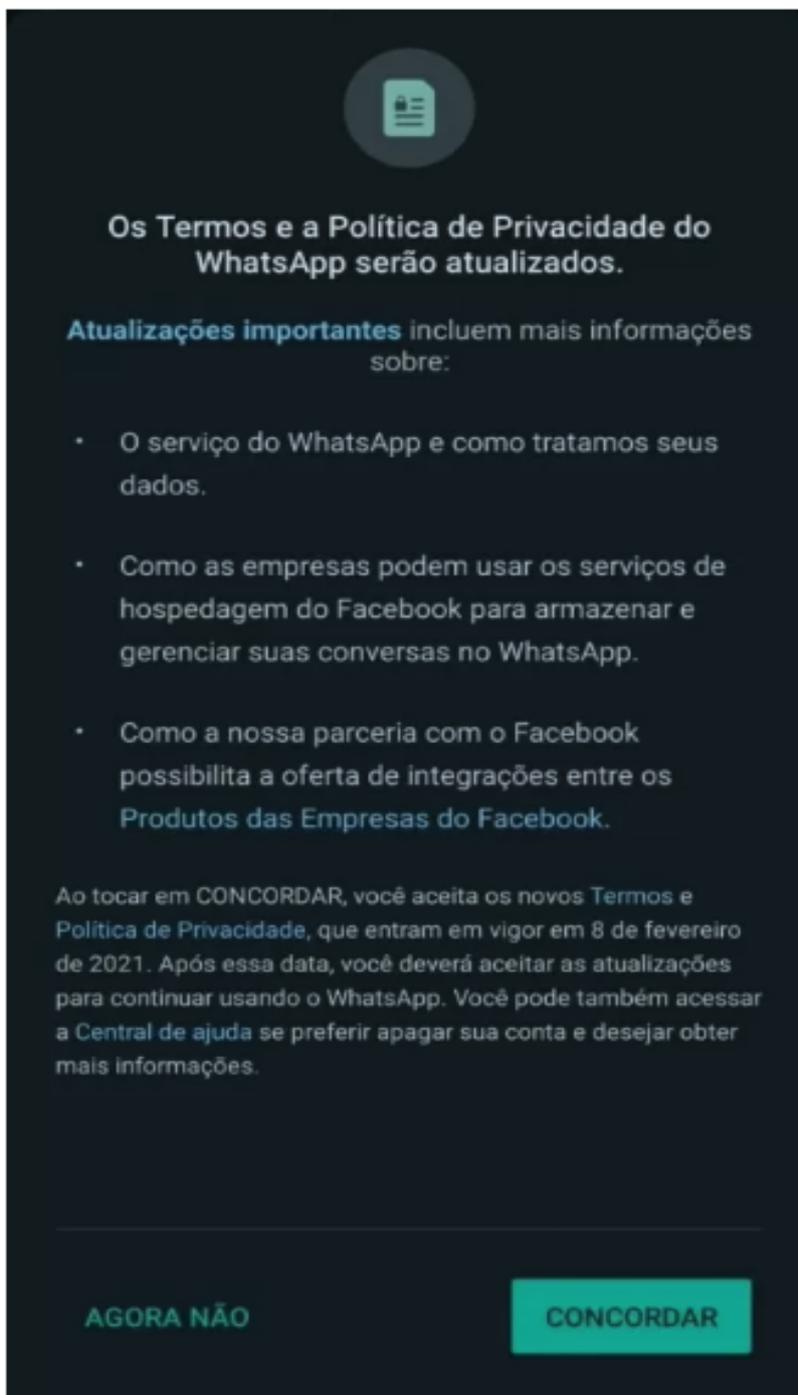
### 3.1.1. Os problemas da apresentação da política de privacidade de 2021

A forma com que o **WHATSAPP** anunciou a seus usuários, em 2021, uma nova política de privacidade foi por meio de uma notificação dentro do próprio aplicativo. Os usuários, ao abri-lo à época para enviarem ou receberem alguma mensagem, se depararam com uma caixa contendo uma mensagem noticiando que uma alteração na política até então vigente estava para acontecer, na tela do usuário quando este acessa o WhatsApp, assim como um botão de “aceite”, em destaque.

Dessa forma, quando um dia os usuários abriram seu WhatsApp para usá-lo, se viram diante de uma imagem que, subitamente, lhes impedia de acessar suas conversas e as demais ferramentas do aplicativo.

Essa a tela que apareceu aos usuários à época<sup>76</sup>:

<sup>76</sup> Reprodução extraída de reportagem publicada à época (<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2021/01/07/whatsapp-suspendera-quem-nao-quiser-compartilhar-dados-com-facebook.htm>) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/rQVJH> )



*Imagem Reprodução UOL/Tilt, 07 Janeiro, 2021.*

Como se pode ver, a caixa fazia referência a atualizações tanto dos termos de uso, quanto da política de privacidade da plataforma, tratando-as conjuntamente, mas não trazia informações esclarecedoras sobre o que cada um desses nomes significava. Não se informava, na janela que subitamente aparecia aos usuários, *quais categorias de dados seriam coletadas a partir dela, com quem eles seriam compartilhados, para quais finalidades e com amparo em qual(is) base(s) legal(is)*. Esses elementos sequer foram apresentados de forma *resumida, sequer foram, na verdade, mencionados*. A notificação exibida pelo aplicativo, a seus usuários, limitava-se a dizer que as mudanças “incluem mais informações sobre “*O serviço do WhatsApp e como tratamos seus dados*”, “*Como as empresas podem usar os serviços de hospedagem do Facebook para armazenar e gerenciar suas conversas no WhatsApp*”, e “*Como a nossa parceria com o Facebook possibilita a oferta de integrações entre os Produtos da Empresa do Facebook*”.

Apesar de os poucos termos apresentados serem bastante genéricos e não permitirem aos usuários terem o mínimo de clareza de quais mudanças estavam sendo promovidas (no limite, esses termos, ambíguos e vagos que eram, poderiam referir a qualquer tipo de mudança, desde as que tornassem os tratamentos de dados menos abrangentes até as que tornassem os tratamentos de dados mais abrangentes), nesta caixa apresentada já era dada a opção, aos usuários, para aceitá-las de plano. Mais do que isso, o ponto mais destacado da caixa apresentada era precisamente o botão “CONCORDAR”, grafado de modo bastante chamativo, com letras maiúsculas e fundo colorido (diferentemente do botão “AGORA NÃO”, grafado com fundo preto).

Esse tipo de *design* não é feito ao acaso. Há décadas<sup>77</sup> estudos apontam padrões de comportamento de consumidores derivados de incentivos para que eles aceitem qualquer alteração sem buscar mais informações.

Ou seja, o **WHATSAPP** anunciava mudanças em seus termos de uso e em sua política de privacidade (sem sequer se dar ao trabalho de esclarecer as diferenças entre um e outro), mas ao fazê-lo optou por usar de referências genéricas, sem sequer mencionar parâmetros mínimos que estariam sendo impactados (categorias de dados, compartilhamentos, finalidades etc.), quanto menos

<sup>77</sup> No estudo da economia comportamental, há o conceito de *nudge*, um incentivo ou empurrão para que o consumidor se comporte de determinada maneira a partir de elementos como design, interface e arquitetura do ambiente, como uma forma de indução à determinada ação desejada pela empresa.

detalhes do que estava sendo, a partir daquele momento, alterado. E a despeito disso, deixava, nessa tela, um botão colorido, com letras destacadas, que induzia os usuários a aceitarem tais mudanças, até para poderem usar o aplicativo como queriam ao abri-lo. Havia, portanto, um conjunto de fatores que induziam, já na tela inicial, o aceite por parte dos usuários.

Os usuários que conseguiram resistir a essa indução de aceite já na tela inicial, e tentaram buscar maiores informações sobre as mudanças promovidas, logo se viram, contudo, diante de outros fatores de indução. Isso porque aqueles que, contra todos os incentivos dados na tela inicial, clicavam no link “Atualizações importantes” (grafado em letras *minúsculas*) acabam sendo remetidos a páginas *da internet* produzidas pelo WhatsApp. Em outras palavras, para entender melhor o conteúdo das mudanças promovidas, era preciso sair do aplicativo, o que também gerava um incentivo à aceitação das mudanças, seja pela percepção subjetiva de que a mudança de aplicativos tomaria muito tempo, seja porque, no Brasil, muitas operadoras oferecem pacotes de “zero rating”, em que conteúdos acessados via WhatsApp não consomem créditos de telefonia móvel, mas conteúdos acessados via navegadores de páginas da internet, sim<sup>78-79</sup>. Nesse último caso, não se pode sequer ignorar que muitas pessoas, à época, tinham créditos para acessar a caixa que aparecia no WhatsApp, mas não para acessar as páginas com as informações da nova política de privacidade, e acabavam aceitando as mudanças sem terem ciência de seu conteúdo.

Portanto, a maneira como a política de privacidade de 2021 do WhatsApp foi apresentada logo de início a seus usuários não foi desenhada para lhes garantir um conhecimento fácil e acessível sobre quais tratamentos seriam promovidos dali em diante, sobre quais finalidades serviriam tais tratamentos e com quais fundamentos legais eles seriam promovidos. Enfim, o WHATSAPP, ao subitamente anunciar mudanças em sua política de privacidade, não forneceu a seus muitos milhões de usuários brasileiros elementos básicos necessários ao exercício de seus direitos fundamentais de proteção de dados pessoais, e violou, já por isso, o direito à informação que lhes é garantido pelo art. 6º, incisos I e VI, LGPD<sup>80</sup>. No fim do dia, com os fatores de indução criados, o

<sup>78</sup> Sobre isso, ver <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2023/08/24/idec-zap-gratis-piora-acesso-a-internet-sera-o-fim-dos-pacotes.htm> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/Nf495>

<sup>79</sup> Sobre isso, ver <https://idec.org.br/noticia/modelo-de-internet-restrito-prejudica-acesso-direitos-basicos-diz-pesquisa>

<sup>80</sup> Estranhamente, este foi um dos fundamentos mobilizados pela ANPD para recentemente emitir a já citada medida preventiva que determinou a suspensão de tratamentos de dados, pelo Grupo Facebook/Meta, voltados a treinar suas

que os responsáveis pela plataforma podiam esperar era que uma enorme quantidade de usuários médios, que utilizam diariamente o WhatsApp para suas comunicações com familiares, amigos e terceiros, assim como para finalidades profissionais, simplesmente clicariam em “CONCORDAR” para que a notificação desaparecesse, mesmo sem entender minimamente o que isso significaria para seus dados pessoais e seu cotidiano<sup>81</sup>. E essa expectativa se concretizou, já que o próprio **WHATSAPP** reconheceu que em fevereiro de 2021 “a maioria dos usuários que tinha visto a atualização e a aceitado”<sup>82</sup>.

### 3.1.2. A grave dispersão de informações da política de privacidade em tela

Como apontado, os usuários que resistissem aos fatores de indução de aceite presentes na caixa inicial tinham de clicar em um *hiperlink*, que por sua vez os remetia para páginas fora do aplicativo, onde em tese poderiam ler sobre a “atualização” e ter acesso aos textos das alterações que informavam quais dados seriam coletados dali em diante, para quais finalidades e com quem eles seriam compartilhamentos.

Essa apresentação de informações básicas apenas em um segundo plano, em si considerada, já tornava difícil aos usuários perceberem que estava havendo uma mudança significativa no tratamento de seus dados pessoais. Afinal, intuitivamente, seria razoável pensar na linha de “*se fosse algo realmente importante, seria dito logo de cara*”.

---

ferramentas de inteligência artificial generativa (<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-suspensao-cautelar-do-tratamento-de-dados-pessoais-para-treinamento-da-ia-da-meta> / link arquivado: <https://archive.ph/fs73y>). Nos termos do Voto nº 11/2024/DIR-MW/CD ([https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-suspensao-cautelar-do-tratamento-de-dados-pessoais-para-treinamento-da-ia-da-meta/SEI\\_0130047\\_Voto\\_11.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-suspensao-cautelar-do-tratamento-de-dados-pessoais-para-treinamento-da-ia-da-meta/SEI_0130047_Voto_11.pdf) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/Xwr0i>), que lastreou a medida, “a falta de comunicação clara, ampla e específica pela Meta quanto à alteração de sua política de privacidade, com a adição da possibilidade de tratamento dos dados pessoais de terceiros para o desenvolvimento de sua IA generativa, de modo que não se pode presumir que os titulares de dados tenham sido devidamente informados sobre o processamento de seus dados para essa finalidade” (pg. 12). Não se entende por que a **ANPD** deixou de reconhecer esse mesmo problema na política de privacidade de 2021 do WhatsApp, e acabou por não responsabilizar o **WHATSAPP** por promover tratamentos sem que cumprisse com seu devido dever de transparência.

<sup>81</sup> Nesse sentido é o parecer da lavra de Artur Pércles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 42-43.

<sup>82</sup> Assim declarou um porta-voz da empresa (cf. [https://faq.whatsapp.com/1235613567233133/?locale=pt%2F\\_BR](https://faq.whatsapp.com/1235613567233133/?locale=pt%2F_BR) / link arquivado: <https://archive.ph/GU5D8>).

Mas as dificuldades enfrentadas por quem resistiu às induções de aceite iniciais foram ainda maiores do que só se exigir a leitura de páginas fora do aplicativo.

De fato, o **WHATSAPP** não apenas não disponibilizou informações básicas na tela inicial de sua plataforma, como tampouco as discriminou facilmente nessas páginas da internet às quais os usuários eram remetidos. Muito pelo contrário, quando elas eram acessadas, as efetivas alterações na política de privacidade não estavam ali expostas às claras, mas sim *dispersas*, escondidas atrás de dezenas de outros *hiperlinks* ao longo do texto<sup>83</sup>, muitos deles com referências vagas, que não permitiam aos usuários encontrar, objetivamente, explicações sobre as mudanças de tratamento promovidas. Na prática, encontrar informações básicas a respeito era algo que dependia de um enorme dispêndio de tempo e de uma disposição *extraordinária* dos usuários interessados, ônus este que jamais poderia lhes ser transferido pelo agente de tratamento.

Na seção “*Como trabalhamos com outras Empresas da Meta*” da política de privacidade, por exemplo, as informações sobre possíveis compartilhamentos de dados de usuários do WhatsApp com outras empresas do Grupo foram apresentadas de maneira vaga e, pior, fragmentada, pois o usuário que acessava essa página (um segundo plano) não apenas se deparava com uma linguagem pouco objetiva, como ainda tinha de clicar em *hiperlinks* para outras páginas (terceiros, quartos, quintos planos), se quisesse conseguir obter informações básicas sobre esse tipo de tratamento que era promovido pela empresa.

Confira-se o texto apresentado<sup>84</sup>:

*Como parte das Empresas da Meta, o WhatsApp troca informações (consulte este artigo) com elas. Podemos usar os dados que essas Empresas fornecem. Elas, por sua vez, podem usar os dados que compartilhamos para nos ajudar a operar, fornecer, aprimorar, entender, personalizar e comercializar nossos*

<sup>83</sup> Foi por isso que a ANPD, como se verá, definiu, na Nota Técnica nº 19/2021, a política de privacidade do WhatsApp como uma “colcha de retalhos”, embora, meses depois, tenha acabado avalizando-a.

<sup>84</sup> Disponível em <https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy> / link arquivado: <https://archive.ph/SqcPd>

*Serviços e as ofertas delas, inclusive os [Produtos das Empresas da Meta](#), além de oferecer suporte para eles. Isso inclui o seguinte:*

- *Ajudar a aprimorar os sistemas de infraestrutura e entrega.*
- *Entender como são usados nossos Serviços ou os das Empresas da Meta.*
- *Promover a proteção, a segurança e a integridade para os [Produtos das Empresas da Meta](#), como sistemas de proteção e combate a mensagens indesejadas, ameaças, abusos ou infrações.*
- *Aprimorar os serviços das Empresas da Meta e sua experiência ao usá-los, como fazer sugestões de conexões de grupos ou de amigos ou de conteúdo interessante, personalização de recursos e de conteúdo, ajuda para realizar compras ou transações e exibição de ofertas e anúncios relevantes sobre os [Produtos das Empresas da Meta](#).*
- *Disponibilizar integrações que possibilitem a conexão das suas experiências do WhatsApp com outros [Produtos das Empresas da Meta](#). Por exemplo, permitir que você conecte sua conta do Facebook Pay para realizar pagamentos no WhatsApp ou habilitar a conversa com os seus amigos em outros [Produtos das Empresas da Meta](#), como o Portal, conectando sua conta do WhatsApp.*

*Se você vive no Brasil, [esta lista](#) descreve as categorias de informação que compartilhamos. Ela também explica como e por que nós compartilhamos essas informações.*

*Para saber mais sobre as outras [Empresas da Meta](#) e suas práticas de privacidade, consulte a política de privacidade delas<sup>85</sup>.*

<sup>85</sup> Os destaques são dos autores desta Ação.

Dessa transcrição, fica evidente que os usuários que, vencendo os fatores de indução de aceite da notificação inicial, tentassem obter informações sobre as mudanças trazidas pela política de privacidade de 2021 seguiam enfrentando dificuldades mesmo após clicarem em “atualizações importantes”. Uma vez remetidos para fora do aplicativo, era necessário que eles acessassem e *combinassem* informações dispersas por pelo menos três hiperlinks diferentes para compreenderem minimamente apenas um aspecto dela: o compartilhamento de dados internamente ao Grupo (o mais sensível do ponto de vista da legislação, e de maior interesse econômico para ele)<sup>86</sup>.

Não bastasse isso, a leitura dessas informações, mesmo combinadas, não permitia uma compreensão adequada de pontos relevantes sobre tal compartilhamento. Por exemplo, se os dados dos usuários do WhatsApp poderiam ser compartilhados para alimentar publicidade direcionada em outras plataformas do Grupo Facebook/Meta, ou não, era algo que não se podia saber com o que foi indicado. O uso de termos absolutamente genéricos, como “*isso inclui*” ou “*inclusive ao*”, denotava que a lista de finalidades do compartilhamento ali expostas era exemplificativa, não taxativa.

Não se esclarecia, assim, nem mesmo a totalidade dos tratamentos que implicavam o compartilhamento de dados de usuários do WhatsApp com outras empresas do Grupo. Esses e outros aspectos ficavam em um limbo, mesmo para aqueles que se esforçassem para acessar diversas páginas fora do aplicativo, e combinar os elementos que cada uma delas trazia.

### **3.1.3. Consolidação: violação do direito à informação pela política de privacidade de 2021 do WhatsApp**

Esse conjunto de práticas - de desenho de incentivos à aceitação irrefletida pelos implicados, de dispersão de explicações e de mobilização de termos genéricos e subjetivos - configura uma violação direta e grave ao direito à informação dos usuários do WhatsApp, que na prática os levou a “concordarem” com modificações trazidas pela política de privacidade de 2021 que não foram, pela esmagadora maioria deles, sequer minimamente compreendida em suas consequências.

<sup>86</sup> Nesse sentido é o parecer da lavra de Artur Pércles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 79-80.

Mesmo os usuários mais preocupados com sua privacidade e com o controle de seus dados tinham de despender tempo e energia para tentarem entender as alterações trazidas pelo **WHATSAPP**. E ao tentarem, muitos se viam frustrados, diante de informações confusas, dispersas e nada conclusivas. Os incentivos eram claramente direcionados para que retornassem ao aplicativo e aceitassem as alterações, de modo que pudessem utilizá-lo sem terem de ver a caixa “pop-up” recorrentemente, a atrapalhar seu acesso a conversas e funcionalidades ordinárias. Ao cabo, as dificuldades de acesso e a (des)organização das informações sobre alterações importantes para os usuários compuseram uma interface nada transparente e deceptiva (*deceptive pattern*<sup>87</sup>), induzindo os titulares de dados a clicar em “Concordar”, mesmo que isso lhes prejudicasse.

É chamativo, no que mais importa para esta Ação, como o **WHATSAPP** sequer *mencionou*, na caixa com a mensagem ao lado da qual estava o botão de aceite, que a nova política de privacidade tinha repercussões para o compartilhamento dos dados e metadados de seus usuários com outras empresas do grupo Meta. Ao revés, a caixa se limitava a referir o assunto de modo sub-reptício, por meio das expressões “*Parceria com o Facebook*” e “*oferta de integrações entre os Produtos das Empresas do Facebook*”, que não eram objetivas e não podiam ser claramente entendidas.

Nesse cenário, o **WHATSAPP**, ao não esclarecer, de forma clara, objetiva e direta, quais dados coletaria, e com quem e para que os compartilharia, a partir das mudanças da política de privacidade promovidas em 2021, violou seus deveres de transparência (art. 6º, VI, LGPD), e afrontou o direito à informação de seus ao menos cento e cinquenta milhões de usuários brasileiros (art. 9º, caput, LGPD c/c art. 7º, VIII, Marco Civil da Internet)<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> O termo designa interfaces desenhadas cuidadosamente para induzir usuários a praticarem ações que lhes prejudicam ([https://en.wikipedia.org/wiki/Dark\\_pattern](https://en.wikipedia.org/wiki/Dark_pattern) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/LzUtn>).

<sup>88</sup> De se consignar que tais condutas, além de configurarem violações à luz da LGPD, também configuram práticas violadoras dos direitos do consumidor. No ponto, não se pode ignorar que o art. 6º, inciso III, Código de Defesa do Consumidor, prevê que os consumidores têm direito a serem informados sobre as características dos produtos e serviços que lhes são oferecidos e que podem lhes afetar de forma negativa. Nesse passo, aquele que se aproveita da falta de conhecimento e/ou atenção de consumidores para obter benefícios econômicos incorre em prática abusiva, nos termos do artigo 39, IV do mesmo diploma.

No ponto, é importante ter em mente que essas práticas não podem ser analisadas de forma sem considerarmos o poder de mercado do **WHATSAPP** no contexto brasileiro. Ao promover essas alterações, a empresa agia em um momento especialmente delicado, durante a pandemia da Covid-19, quando milhões de pessoas, em isolamento social, dependiam de ferramentas de mensageria para manterem contatos com amigos, família, e mesmo para conseguirem comida, terem informações sobre essa nova doença, sobre seu avanço e meios de se protegerem, algo que fez, inclusive, com que o uso de WhatsApp aumentasse no período<sup>89</sup>, confirmado até mesmo em seu blog<sup>90</sup>.

Nesse contexto, é particularmente grave que os responsáveis pelo aplicativo de mensageria mais capilarizado do Brasil tenham fornecido informações tão precárias sobre mudanças que promoviam no tratamento de dados de seus usuários, e com incentivos pensados para sua não compreensão. Essas violações a seu dever de transparência e ao direito à informação de seus usuários, portanto, foram praticadas pelo **WHATSAPP** em um momento de grande - possivelmente a maior enfrentada pelo Brasil em muitas décadas - dependência e fragilidade de seus usuários, o que também afronta o princípio da boa-fé, que deve amparar todo tratamento de dados pessoais (art. 6º, *caput*, LGPD)

Não fosse tudo isso já bastante grave, o **WHATSAPP** adotou práticas que levaram a uma concordância não apenas irrefletida e pouco informada, mas inclusive *forçada* às mudanças trazidas pela política de privacidade de 2021.

### 3.2. Consentimento viciado: problemas na implementação da única base legal que poderia autorizar o compartilhamento de dados de usuários do WhatsApp com outras empresas do Grupo Facebook/Meta

<sup>89</sup> <https://exame.com/tecnologia/whatsapp-cresce-ate-76-por-causa-do-coronavirus/>

<sup>90</sup> <https://www.whatsapp.com/coronavirus/downloads?lang=pt> / link arquivado: <https://archive.ph/zfDdN>

### 3.2.1. A importância das bases legais da LGPD no caso da política de privacidade de 2021

O direito de proteção de dados adota uma lógica pragmática de garantia, ciente de que opera em uma realidade dinâmica e em constantes transformações. Ao invés de exigir que todo agente de tratamento obtenha, junto aos titulares de dados, autorizações prévias para cada uma das operações que realiza, esse ramo do direito presume que tratamentos serão realizados, apenas exigindo que eles estejam *ancorados em hipóteses autorizadoras previstas em lei*. Não há, assim, necessidade de que o agente colha autorizações específicas, prévias, para *todos* os tratamentos realizados, bastando que eles estejam amparados em alguma *base legal*. Em suma, tratamento de dados lícito é aquele *autorizado* por uma base legal específica.

A LGPD, seguindo essa lógica, prevê dois grandes grupos de bases legais: um autorizador de tratamentos de dados pessoais ditos sensíveis<sup>91</sup> (art. 11), e outro autorizador de tratamento de dados pessoais em geral (art. 7º), este último sendo o mais pertinente para o presente caso.

Cada base legal tem seus requisitos próprios de enquadramento. Algumas, por exemplo, como a de *consentimento* (art. 7, I), somente autorizam tratamentos que atendam à vontade dos titulares de dados, isso é, tratamentos com os quais eles concordem. Outras, como a de *legítimo interesse* (art. 7º, IX), autorizam tratamentos de dados independentemente da vontade de seus titulares, por atenderem a interesses tidos como legítimos (daí o nome) dos próprios agentes que os controlam, e bem por isso apenas admite enquadramentos restritivos<sup>92</sup>.

Desde que se iniciaram os muitos questionamentos em relação à política de privacidade de 2021, objeto desta Ação, surgiram fortes questionamentos sobre qual(is) base(s) legal(is) autorizaria(m) as práticas de tratamento de dados que ela - de forma bastante vaga e confusa, como visto - informava. Uma vez que as práticas de tratamento ali expostas eram amplas, envolvendo

<sup>91</sup> Definidos pela própria LGPD (art. 5º, II) como aqueles que denotam origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, vinculados a uma pessoa natural.

<sup>92</sup> É esse o sentido de o art. 10, § 1º, LGPD, prever que, “*quando o tratamento for baseado no legítimo interesse do controlador, somente os dados pessoais estritamente necessários para a finalidade pretendida poderão ser tratados*”

coleta de uma grande quantidade de dados e metadados de seus usuários, e sobretudo de compartilhamentos com outras empresas do Grupo Facebook/Meta (cujo modelo de negócios, como visto, envolve precisamente a exploração comercial de dados pessoais), era compreensível que o questionamento sobre se, ainda que o **WHATSAPP** tivesse apresentado uma política de privacidade com a qual cumprisse seus deveres de transparência, as operações que ele iria realizar desse momento em diante tinham, ou não, amparo em hipóteses autorizativas previstas em lei.

De partida, é fundamental consignar que o **WHATSAPP** não diz, na política de privacidade de 2021, qual(is) base(s) legal(is) autorizaria(m) as práticas de tratamento de dados que ela expõe, o que também configura uma violação ao direito à informação de seus usuários (art. 9º, *caput*, LGPD). Para que se tenha uma ideia da gravidade dessa omissão, longe de ser esse um aspecto lateral, foi precisamente a falta de indicação, aos usuários, das bases legais que fundamentavam os tratamentos de dados promovidos com base na política de privacidade implementada pela plataforma em 2018 no Espaço Econômico Europeu um dos motivos que levaram a Autoridade Irlandesa de Proteção de Dados a impor, à empresa, uma multa de nada menos que € 225.000.000,00 (duzentos e vinte e cinco milhões de euros)<sup>93</sup>, em agosto de 2021<sup>94</sup>. Trata-se, de fato, de uma prática que contraria a própria lógica do direito da proteção de dados. Pois sem saberem quais as bases legais estariam sendo mobilizadas pelos agentes para justificarem os tratamentos que promovem, os titulares de dados ficam impedidos, desde logo, de examinar se essa justificativa está, ou não, correta. E ao fazer isso, o **WHATSAPP** cria uma autoregulação que se dá de forma secreta em face de seus principais implicados<sup>95</sup>. É relevante pontuar, aliás, que depois da referida imposição de multa, o **WHATSAPP** passou a identificar as bases legais por ele mobilizadas, mas apenas para os usuários europeus. Aos

<sup>93</sup> Sobre aspectos gerais dessa decisão, ver <https://www.reuters.com/technology/irish-data-privacy-watchdog-fines-whatsapp-225-mln-euros-2021-09-02/> // link arquivado: <https://archive.ph/wip/knHQg>. Sua íntegra pode ser acessada em [https://gdprhub.eu/index.php?title=DPC\\_\(Ireland\)\\_-WhatsApp\\_Ireland\\_Limited\\_-\\_IN-18-12-2](https://gdprhub.eu/index.php?title=DPC_(Ireland)_-WhatsApp_Ireland_Limited_-_IN-18-12-2) // link arquivado: <https://archive.ph/wip/RjFkt>

<sup>94</sup> A data dessa decisão merece ser destacada pois, quando ela foi proferida, a **ANPD** estava debruçada sobre a política de privacidade de 2021. E embora ambas as políticas tivessem esse ponto comum, de não indicação, aos usuários, das bases legais que fundamentavam os tratamentos de dados nelas expostos, a **ANPD**, como se verá (tópico 4 *infra*) não impôs qualquer sanção ao **WHATSAPP**, aceitando, nesse ponto, a alegação da empresa de que não lhe seria exigível indicar aos usuários as bases legais que autorizariam os tratamentos de dados por ela promovidos.

<sup>95</sup> Sobre isso, ver detalhes no parecer da lavra de Artur Pércles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 80-81.

usuários brasileiros, contudo, seguiu promovendo tratamentos sem apresentar, aos implicados, quais fundamentos previstos em lei os autorizariam<sup>96</sup>.

Aqui, é relevante consignar que a alegação, feita pelo **WHATSAPP**, de que não lhe seria legalmente exigível dizer, em suas políticas de privacidade, quais as bases legais que autorizariam os tratamentos de dados nela expostos, é de correção bastante duvidosa. O argumento de que a LGPD não prevê expressamente essa exigência em nada altera o fato de que, em diversos de seus dispositivos, ela coloca a transparência, a prestação de contas e o direito à informação como pilares estruturantes da relação entre agentes de tratamento e titulares de dados pessoais. Apenas para citar alguns exemplos, seu art. 9º, I, indica com todas as letras que “o titular tem direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva acerca de, entre outras características previstas em regulamentação para o atendimento do princípio do livre acesso: I - finalidade específica do tratamento”. Seu art. 6º, I, por sua vez, esclarece o que se deve entender por “*finalidade específica*”, definindo-a como “*propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular*”. E não há como um titular de dados entender quais os propósitos de um tratamento sobre eles promovido se não lhe for esclarecida qual base legal o legitima. Basta pensar, aqui, que um cidadão não consegue avaliar se o objetivo de uma empresa, de compartilhar dados de um usuário com outras empresas é lícito, se não lhe está explicado que qual o fundamento de tal compartilhamento - se autorizado “*para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro*” (art. 7º, VII), “*para cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador*”, para atender “*legítimo interesse*” do agente de tratamento (art. 7º, IX) etc. Ainda, a LGPD prevê, para algumas hipóteses, um direito procedimental importante, de se opor a tratamentos de dados com o qual não concorde (art., § 2º). Mas se ele ou ela não tiver informação sobre qual é a base legal que autorizaria tais tratamentos, torna-se impossível exercer o direito de se opor<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> Sobre isso, ver detalhes no parecer da lavra de Artur Péricles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 70-71.

<sup>97</sup> Sobre isso, ver detalhes no parecer da lavra de Artur Péricles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 80-81.

**3.2.2.** Impossibilidade de fundamentar o compartilhamento de dados dos usuários nas bases legais *execução de contrato* (art. 7º, V, LGPD) e *legítimo interesse* (art. 7º, IX, LGPD)

Apesar de o **WHATSAPP** não ter informado a seus usuários as bases legais que autorizariam os tratamentos que promoveria a partir da política de privacidade de 2021, de documentos colhidos a partir da apuração conduzida pela **ANPD**<sup>98</sup>, é possível inferir que, a essa instituição de controle, a empresa teria apontado como supostamente fundamentadoras de tais operações duas bases legais: *execução de contrato* (art. 7º, V, LGPD) e *legítimo interesse* (art. 7º, IX, LGPD).

Analizadas corretamente, contudo, é altamente questionável que boa parte dos tratamentos de dados expostos - de forma vaga e genérica, repita-se - na política de privacidade de 2021 poderia ser lastreada nessas duas bases legais ventiladas pelo **WHATSAPP**.

O art. 7º, V, da LGPD autoriza tratamentos “*quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados,*”. A hipótese abrange, como se vê, duas situações: quando o tratamento for necessário para execução do contrato em si, e quando o tratamento for necessário para a execução de procedimentos preliminares relacionados a um contrato. Em qualquer caso, no entanto, o termo *necessário* dá o tom desta hipótese autorizativa. É indispensável que o tratamento seja necessário para a execução de atos pertinentes a um contrato estabelecido entre agente de tratamento e titular de dados pessoais; sem isso, o tratamento estará sendo imposto ilegalmente ao titular dos dados. A título exemplificativo, uma empresa não pode, a partir de um contrato de compra e venda de produto comercializado em seu site na internet, tratar os dados pessoais do comprador para estruturar perfis de consumidores e direcionar publicidade, já que tais operações não estão necessariamente embutidas no escopo do negócio jurídico celebrado<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Notadamente da Nota Técnica nº 02/2021 ([https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NotaTecnicaANPDWhatsApp\\_ocr.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NotaTecnicaANPDWhatsApp_ocr.pdf) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/DqzD0> - Doc. 59), pgs. 21-22.

<sup>99</sup> Sobre isso, FRAZÃO, Ana *et alli*. *Curso de proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD*. Op. cit. Pp. 132-133.

Dada a devida ênfase ao aspecto de necessidade (que, aliás, está não apenas prevista expressamente na descrição desta base legal, mas também explicitada como princípio no art. 6º, III, LGDP<sup>100</sup>), fica evidente que operações de tratamento como as múltiplas formas de compartilhamento expostas na política de privacidade de 2021 do WhatsApp, sobretudo aqueles com finalidade para personalização de conteúdo e oferta, não podem ser fundadas na execução de contrato com os usuários da plataforma. Afinal, chega a ser mesmo intuitivo que os usuários, ao celebrarem com o **WHATSAPP** um negócio jurídico de fornecimento de serviço de mensageria instantânea, não estão, sequer de forma lateral, contratando algo que exige, para execução, a promoção, a eles direcionada, de publicidade direcionada. No ponto, vale consignar que o WhatsApp, diferentemente de outras plataformas controladas pelo Grupo Facebook/Meta (como o Instagram), não têm sequer espaços de publicidade, de modo que a apresentação de ofertas personalizadas a eles, viabilizada pelo compartilhamento de seus dados com outras empresas, não é sequer esperada como produto ou subproduto do contrato que celebram com a empresa ora demandada. Ainda, vale ressaltar que, pela política de privacidade de 2021, mesmo o titular de WhatsApp que não tenha conta em outras plataformas do Grupo Facebook/Meta (como o Facebook/Meta e o Instagram) pode ter seus dados compartilhados para as empresas que as controlam, mesmo ele em momento algum tendo indicado que com elas deseja se relacionar.

Assim, vê-se que, apesar da alegação do **WHATSAPP** (exclusivamente apresentada à ANPD, frise-se), a base legal *execução de contrato* não é capaz de autorizar operações relevantes de tratamento de dados pessoais de seus usuários previstas na política de privacidade de 2021, como seu compartilhamento com outras empresas do Grupo, voltado à oferta de novos produtos e/ou serviços ou para outras finalidades, pois elas não se mostram *intrínsecas* ao objeto principal e primário da relação contratual estabelecida: prestação de serviços de mensageria<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados.

<sup>101</sup> Sobre isso, ver a conclusão do parecer da lavra de Maria Cecília Oliveira Gomes (**Doc. 07**), pgs. 28-30.

Essa foi a conclusão, inclusive, do Conselho Europeu de Proteção de Dados (*European Data Protection Board* - EDPB), ao se debruçar sobre a citada política de privacidade implementada em 2018 no Espaço Econômico Europeu. Na ocasião, a atuação da referida Autoridade administrativa levou à imposição, adicional à citada multa de € 225.000.000,00, de nova multa, de € 5.500.000,00, entre outros motivos por entender que o **WHATSAPP** mobilizara de forma equivocada a base legal *execução de contrato* ao tentar fundamentar tratamentos de dados que promovia, à época, no bloco<sup>102</sup>.

No mais, tampouco a base legal *legítimo interesse* autorizaria boa parte das operações de tratamento de dados previstas na política de privacidade de 2021.

O art. 7º, IX, LGPD autoriza tratamentos de dados: “*quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais*”. Essa base legal é considerada a mais flexível prevista na LGPD, e seu alcance, em muitos casos, ainda é incerto<sup>103</sup>. Mas o art. 10, *caput*, LGPD, traz algumas balizas, ao definir como legítimo interesse aqueles incluídos em finalidades como “*I - apoio e promoção de atividades do controlador; e II - proteção, em relação ao titular, do exercício regular de seus direitos ou prestação de serviços que o beneficiem, respeitadas as legítimas expectativas dele e os direitos e liberdades fundamentais, nos termos desta Lei*”.

O fato de essa base legal autorizar operações que se dão no interesse precípua não do *titular dos dados*, mas do *agente de tratamento* ou mesmo de *terceiros* traz ao menos duas repercussões importantes: de um lado, os tratamentos nela fundados estão autorizados mesmo que não haja concordância do titular dos dados; de outro, porém, exatamente por lastrear tratamentos que podem se dar à revelia do titular dos dados, essa base legal deve ser interpretada *restritivamente*, sendo esse o sentido de o art. 10, § 1º, LGPD, prever que, “*quando o tratamento for baseado no legítimo interesse do controlador, somente os dados pessoais estritamente necessários para a finalidade pretendida poderão ser tratados*”.

<sup>102</sup> Decisão Vinculante nº 5/2022, proferida pelo EDPB em 05/12/2022, cujos detalhes podem ser acessados no link [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-52022-dispute-submitted\\_en](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-52022-dispute-submitted_en) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/5qbFO>

<sup>103</sup> Em parte por essa razão, a **ANPD** colocou a si a tarefa de editar um regulamento a respeito, no Brasil, o que, contudo, até o momento ainda não foi feito.

A análise dessa estrita necessidade é realizada por meio do chamado Teste de Legítimo Interesse (ou “LIA”, na sigla em inglês de *Legitimate Interests Assessment*)<sup>104</sup> (art. 37, LGPD), estruturado em quatro etapas: (i) verificação das finalidades ditas legítimas, que devem ser lícitas e lastreadas em uma *situação concreta*, nos termos do art. 10, *caput*, LGPD (o que significa que menções genéricas a supostos legítimos interesses são, de partida, inadmissíveis); (ii) real necessidade do tratamento; (iii) balanceamento entre os interesses dos agentes de tratamento e os interesses dos titulares de dados; e (iv) definição de salvaguardas e garantia da observância dos direitos e liberdades individuais.

Isso consignado, não está evidenciado em que medida várias operações de tratamento de dados promovidas pelo **WHATSAPP**, a partir da política de privacidade de 2021, poderiam estar fundadas em *legítimo interesse*. E isso por ao menos três motivos.

Em primeiro lugar, porque essa base legal apenas pode ser mobilizada se for exposta, aos titulares implicados, com clareza, para que eles possam ao menos saber quais as operações que, como dito, se dão, nessa chave, até mesmo à sua revelia.

O art. 10, § 2º, da LGPD, é explícito ao apontar que “*o controlador [um tipo de agente de tratamento, nos termos do art. 5, IX, LGPD] deverá adotar medidas para garantir a transparência do tratamento de dados baseado em seu legítimo interesse*”, o que não foi feito, sequer minimamente, pelo **WHATSAPP** no Brasil, que se limitou a expor à ANPD, mas não a seus usuários, as razões pelas quais suas operações seria autorizáveis à luz dessa base legal.

Em segundo lugar, porque, em análise da política de privacidade de 2021, é possível ver que a coleta de dados promovida pelo **WHATSAPP** por seu aplicativo abrange, até mesmo, dados pessoais ditos *sensíveis* (art. 5º, II da LGPD), como dados biométricos, fotos de perfil, *stories* e elementos relativos aos chamados canais - os quais podem denotar convicções religiosas, opiniões políticas, aspectos da saúde ou da vida sexual de seus usuários, que não estão albergados pela base

---

<sup>104</sup> Sobre o teste de legítimo interesse, ver, por exemplo, MATTIUZZO, Marcela e PONCE, Paula Pedigone. “O legítimo interesse e o teste da proporcionalidade: uma proposta interpretativa”. In: *Revista Internet & Sociedade n° 02*, 2020, disponível em <https://revista.internetlab.org.br/o-legitimo-interesse-e-o-teste-da-proporcionalidade-uma-proposta-interpretativa/>

legal legítimo interesse<sup>105</sup>. Efetivamente, em relação aos dados pessoais ditos sensíveis, que são referidos ao lado de dados pessoais comuns, de forma indiscriminada, na política de privacidade de 2021, aplica-se exclusivamente o rol de bases legais previsto no art. 11 da LGPD, que não inclui *legítimo interesse*:

*Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:*

*I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas;*

*II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para:*

*a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;*

*b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;*

*c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis;*

*d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem);*

*e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;*

<sup>105</sup> Curiosamente, este foi um dos fundamentos mobilizados pela ANPD para recentemente emitir a já citada medida preventiva que determinou a suspensão de tratamentos de dados, pelo Grupo Facebook/Meta, voltados a treinar suas ferramentas de inteligência artificial generativa (<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-suspensao-cautelar-do-tratamento-de-dados-pessoais-para-treinamento-da-ia-da-meta> / link arquivado: <https://archive.ph/fs73y>). Nos termos do Voto nº 11/2024/DIR-MW/CD ([https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-suspensao-cautelar-do-tratamento-de-dados-pessoais-para-treinamento-da-ia-da-meta/SEI\\_0130047\\_Voto\\_11.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-suspensao-cautelar-do-tratamento-de-dados-pessoais-para-treinamento-da-ia-da-meta/SEI_0130047_Voto_11.pdf)) / link arquivado: <https://archive.ph/Xwr0i>), que lastreou a medida, “a LGPD não admite o uso da hipótese legal do legítimo interesse para o tratamento de dados pessoais sensíveis, tal como ocorre neste caso concreto, notadamente diante da possibilidade de uso de imagens, áudios, textos e vídeos, que possam revelar vinculações políticas, religiosas e sexuais dos titulares, entre outros aspectos da personalidade indicados no art. 5º, II, da LGPD” (pg. 08). Como se verá, contudo, a ANPD deixou de reconhecer esse mesmo problema também presente na política de privacidade de 2021 do WhatsApp, e acabou por não responsabilizar o WHATSAPP por promover tais tratamentos sem que houvesse base legal autorizadora.

*f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência*

*g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.*

Ainda esse respeito, é importante ver que, como a política de privacidade de 2021 não prevê tratamento especialmente restrito para usuários menores de idade, seus dados parecem acabar podendo ser incluídos, indiscriminadamente, nas operações de tratamento de dados biométricos, ignorando-se que eles também não poderiam ser alvo de operações fundadas em legítimo interesse.

Em terceiro e último lugar, ainda que os dois vícios acima mencionados não existissem, diversos dos tratamentos de dados previstos na política de privacidade de 2021 simplesmente não atenderia aos termos do citado Teste de Legítimo Interesse. Concretamente, não se verifica, por exemplo, a necessidade do compartilhamento de dados pessoais do WhatsApp com as demais empresas do Grupo Facebook/Meta, e, ainda que se verificasse, haveria uma clara desproporcionalidade entre os interesses dos controladores e os que titulares poderiam legitimamente esperar do tratamento de dados.

A esse respeito, vale transcrever alguns trechos da robusta análise feita pela parecerista Maria Cecília Oliveira Gomes<sup>106</sup>, especificamente sobre como a política de privacidade de 2021 apresentada pelo **WHATSAPP** no Brasil não consegue atender, sequer minimamente, aos parâmetros estruturantes de um Teste de Legítimo Interesse:

*“SITUAÇÃO CONCRETA: descrição e articulação do contexto em que se dará o tratamento de dados. (...)*

*2.1.1.1. As hipóteses de tratamento de dados, por ocasião das alterações nas políticas de privacidade e termos de uso do WhatsApp, incluem 5 (cinco)*

<sup>106</sup> Cf. parecer da lavra de Maria Cecília Oliveira Gomes (Doc. 07), pgs. 20-27.

*itens na aba “como usamos suas informações”: I) em “Nossos Serviços”, para “suporte ao cliente, aprimoramento, correção e personalização dos Serviços”; ii) em “Segurança” promovem “a segurança dentro e fora de nossos Serviços, seja investigando atividades suspeitas e violações de nossos Termos ou garantindo que nossos Serviços sejam usados de forma lícita”; iii) em “Comunicados sobre nossos Serviços e a família de Empresas do Facebook” informam a possibilidade de envio de “anúncios sobre nossos Serviços e sobre a família de empresas do Facebook, do qual agora fazemos parte”, iv) em “Sem Banners de Anúncio” eles afirmam que não tem a intenção de oferecer banners de anúncios no aplicativo e que caso isso for alterado o usuário será informado; v) Em “mensagens comerciais” a plataforma indica que permite a troca de “mensagens com terceiros, como por exemplo, com empresas para que vocês se comuniquem utilizando o WhatsApp através de pedidos, transações, informações de agendamento, além de notificações de envio e entrega”.*

*2.1.1.2. Apesar do esforço da política de privacidade em apontar que o tratamento dos dados pessoais dos usuários da plataforma se dá para uma série de finalidades (e.g., ao todo foram cerca de 7 (sete) mapeadas), não está clara a **correlação** dos tipos de dados coletados para cada uma dessas diversas finalidades. Em outros termos, cada conjunto de dados e/ou espécie de dado deve estar devidamente articulado com o propósito que justifica o seu uso. Não há esse cruzamento, o que prejudica compreender a complexidade do fluxo de dados da plataforma, que é multifuncional em razão da mudança do modelo de negócio do WhatsApp.*

*2.1.1.3. Além disso, o WhatsApp não esclarece ou oferece a listagem das referidas “Empresas do Facebook” ou indicação específica do tipo de conteúdo ou recursos que vão fazer uso dos dados. Apesar do esforço de apontar as finalidades e o contexto no qual os dados vão ser tratados, a falta de correlação com categorias de dados específicas para a entrega dos serviços de mensageria deixa em aberto as perguntas: qual conjunto de dados é estritamente necessário para garantir a entrega dos serviços do WhatsApp? Bem como a pergunta: qual conjunto de dados é tratado para finalidades não relacionadas com os serviços de mensageria? Destaca-se que a legitimidade da aplicação dessa base legal está relacionada, diretamente, com seu caráter articulado, isto é, a possibilidade de relacioná-la com uma situação concreta*

*e, portanto, não especulativa, que atende os requisitos decorrentes do princípio da finalidade.*

*2.1.1.4. Juntos os artigos 6, inciso I, e artigo 10, caput, da LGPD, reforçam o dever do agente de tratamento em delinear o contexto em que se dará o tratamento de dados, não sendo aceitas situações que podem vir, ou não, a existir no futuro, ou que sejam abstratas e genéricas. Os artigos combinados restringem a possibilidade de ocorrer discricionariedade irrefreada por parte do agente de tratamento na aplicação do legítimo interesse, que causaria o esvaziamento dos princípios de finalidade que devem atuar com maior rigor na aplicação dessa base legal. A política de privacidade do WhatsApp e a notificação apresentada ao usuário não articulam de forma objetiva e direta a correlação do uso dos dados pessoais e as finalidades. Por conta do alto grau de discricionariedade atribuído ao controlador no uso do legítimo interesse como base legal, a ancoragem desse interesse em uma situação real e concreta é o ponto de partida essencial para fortalecer o restante das fases de avaliação.*

**NECESSIDADE:** *Deve-se limitar ao mínimo necessário os dados tratados para atingir a finalidade pretendida pelo agente de tratamento. Com isso, reforça-se a noção de minimização, formada pelos princípios da necessidade e adequação, que determina menor intrusão no tratamento dos dados. Exige-se, com isso, uma relação de proporcionalidade e pertinência em relação às finalidades do tratamento de dados. No caso em questão:*

*2.1.2.1. Na política de privacidade de 2021, é indicado que os dados coletados pelo WhatsApp dependem de como o usuário utiliza os serviços do aplicativo. Há indicação que para o fornecimento dos serviços, certos dados são necessários e sem eles não há como utilizar o aplicativo (i.e número de telefone celular para criar uma conta), enquanto se dá a entender que outros dados são opcionais e fornecidos de forma separada (como por exemplo, dados de geolocalização).*

*2.1.2.2. O WhatsApp indica, no tópico “Nossos Serviços” que o uso dos dados atende ao fornecimento dos serviços da plataforma, ou seja, de entregar e receber mensagens e chamadas, bem como para “oferecer suporte, concluir compras ou transações, aprimorar, corrigir e personalizar nossos Serviços e conectá-los aos Produtos das Empresas do Facebook” que o usuário pode ter acesso. Desta forma, como demonstrado, os termos não justificam ao usuário como ou porque o interesse de terceiro pode ser atingido, ou como o serviço pode ser oferecido por meios menos invasivos.*

2.1.2.3. Na política de privacidade, o WhatsApp indica a aba “informações que coletamos” e divide a coleta de dados em três categorias diferentes: dados fornecidos pelo usuário, dados coletados automaticamente pelo aplicativo e dados de terceiros. A política aponta que determinadas finalidades atendem ao desenvolvimento do aplicativo, como oferecimento de serviços personalizados com base em contatos frequentemente contatados ou atividades para garantir a segurança da informação, enquanto outras são compartilhadas com as empresas do grupo Facebook para anúncios sobre serviços das empresas relacionadas.

2.1.2.4. A intenção de compartilhamento dos dados para “personalização de recursos e conteúdos, ajuda para realizar compras ou transações e exibição de ofertas e anúncios relevantes sobre os Produtos das Empresas do Facebook”, com base no legítimo interesse, deveria ser categorizada de forma separada frente aos dados estritamente necessários para o funcionamento dos serviços de mensageria, bem como das demais finalidades, como promoção de segurança no aplicativo, envio de anúncios sobre “empresas da família Facebook” e mensagens comerciais.

2.1.2.5. Em complemento, destaca-se que o legítimo interesse, conforme estruturado na LGPD, desencadeia um dever de registro de tratamento de dados especial, o teste do legítimo interesse (ou Legitimate Interest assessment - “LIA”). O teste deve ser encarado como uma “demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar acerca da qualificação do porquê seu interesse é legítimo. Nesse sentido, o LIA é um registro especial da atividade de tratamento de dados. Juntos, os artigos 6º, X, 7o, IX, 10, 37, caput, tem como resultado hermenêutico não só a elaboração do LIA, mas, também, a sua devida publicação caso esta seja a base legal que ampara as suas atividades de tratamento de dados.

2.1.2.6. O WhatsApp, enquanto controlador, não publicou qualquer teste ou critério adotado pela plataforma que possibilite a análise da correlação entre as categorias de dados coletados e as finalidades pretendidas. A ausência da publicização destes critérios prejudica a articulação da análise do que é necessário ou não para o funcionamento da companhia e o que é utilizado enquanto uso secundário, uma vez que não é possível verificar de qual maneira os conjuntos de dados atendem de modo específico a cada finalidade.

2.1.2.7. Não houve, da parte do WhatsApp, qualquer demonstração da adoção de ações para redução do conjunto de dados tratados, isto é, o tratamento

*extrapola os tipos de dados estritamente necessários para o fornecimento dos serviços, bem como está ausente uma exposição de justificativa objetiva e clara sobre as finalidades do compartilhamento com o grupo econômico Facebook.*

**LEGÍTIMA EXPECTATIVA:** *Nessa fase, deve-se levar em consideração as atividades que o usuário espera que sejam feitas com seus dados. A intenção é verificar se há ou não uma quebra das suas legítimas expectativas. Nesse sentido, deve-se considerar especialmente em que contexto está inserido o tipo de atividade de tratamento de dados:*

*2.1.3.1. No caso do WhatsApp, trata-se de um ponto sensível do teste multifatorial. De forma geral, uso secundários, distintos daquele para que o serviço de mensageria seja prestado, não parece ser intuitivo para o cidadão comum. Nesse sentido, nem relacionado com a funcionalidade do WhatsApp. A personalização de recursos e conteúdos em empresas do Grupo Facebook, não é algo que faz parte da interação padrão do usuário com a plataforma. Não há correlação direta entre o contexto da entrega do serviço de mensageria e o compartilhamento de informações com o Grupo Facebook.*

*2.1.3.2. Ao utilizar o aplicativo, o usuário não tem visibilidade e nem deduz que os dados coletados para garantir a entrega do serviço de mensageria sejam também tratados para fins de personalização de conteúdo nas empresas do Grupo Facebook.*

*2.1.3.3. Além disso, o compartilhamento entre o WhatsApp e as empresas do Grupo Facebook resulta no cruzamento de dados obtidos em contextos distintos, em que os respectivos titulares dos dados, ou seja, os usuários das plataformas, tinham diferentes visões e, por conseguinte, de expectativas do que poderia ser feito com as informações fornecidas.*

*2.1.3.4. Ademais, a postura do WhatsApp no período da aquisição pelo Facebook foi em sentido contrário às promessas iniciais feitas aos usuários e, inclusive, aos órgãos reguladores como a Federal Trade Commission/FTC. Isto é, de que as configurações de privacidade se manteriam nos mesmos moldes anteriores, ou seja, de que não haveria monetização dos dados para fins de direcionamento de publicidade e personalização de conteúdo. Portanto, a frustração das legítimas expectativas dos usuários da plataforma não deriva apenas do contexto no qual é prestado o serviço de mensageria,*

*mas, também, de um comportamento contraditório (venire contra factum proprium) do WhatsApp.*

*2.1.3.5. Nesse ponto, a ideia de legítima expectativa, que modula a noção do legítimo interesse, relaciona-se diretamente com o princípio da boa-fé<sup>47</sup>, na medida em que se fundamenta em um dever de lealdade e não frustração da confiança do titular de dados. A relação do titular dos dados e dos agentes de tratamento atende a esse princípio quando a coerência pauta as decisões relacionadas com o tratamento de dados, mesmo que usos secundários sejam introduzidos na cadeia de tratamento. No caso, a postura do WhatsApp contradiz decisões tomadas desde a aquisição do serviço de mensagens pelo Facebook, pois a aquisição do foi feita com a promessa de observar os compromissos e salvaguardas assumidos pelos seus fundadores.*

*2.1.3.6. Portanto, ao verificarmos a compatibilidade entre o uso dos dados após a alteração das políticas do WhatsApp e as expectativas dos usuários novos (após-2016) e antigos (antes- 2016), o tratamento secundário, especialmente para fins marketing-publicidade e analytics, não guarda compatibilidade com objeto principal da prestação de serviço de mensageria.*

*2.1.3.7. A legítima expectativa dos usuários fica ainda mais fragilizada devido ao alto nível de agregação dos seus dados. As informações obtidas através de outras plataformas do Grupo, permite o profiling, isto é, a prática de classificar pessoas e prever seu comportamento de acordo com hábitos de navegação e uso do aplicativo, que não corresponde apenas ao contexto do serviço de mensageria. Em outras palavras, o resultado da operação de tratamento de dados é inesperado por acumular e cruzar informações de diferentes contextos experimentados pelo titular, que não apenas o do WhatsApp. (...)*

**RISCOS AOS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS DO TITULAR:** *Deve-se levar em consideração qual é o impacto do tratamento, frente aos direitos e liberdades fundamentais do titular. A partir dessa avaliação, deve-se sopesá-la frente aos benefícios experimentados pelo titular e terceiros decorrentes de tal operação de tratamento de seus dados. No caso, a análise de custo-benefício mostrou-se prejudicada em razão da não especificação das medidas de salvaguardas já em curso ou em vias de ser implementada pelo WhatsApp.*

2.1.4.1. O compartilhamento dos dados tem como resultado o cruzamento de dados obtidos em contextos distintos, o que apresenta um risco único e inesperado ao usuário. A extração destes dados, obtidos de diferentes fontes em plataformas diferentes e que oferecem serviços distintos, permite a composição de um perfil comportamental extremamente detalhado. Como consequência, em termos quantitativos e qualitativos, o tratamento de dados se torna invariavelmente de alto risco.

2.1.4.2. Ainda mais porque, diante do modelo de negócio no qual se estruturou a plataforma, o perfil da atividade de tratamento de dados era muito menos detalhado. A variedade e volume da operação de dados se complexificou e, por conseguinte, os riscos aos titulares de dados.

2.1.4.3. A possibilidade da criação da perfilização comportamental por meio do cruzamento de informações compartilhadas entre as plataformas apresenta um risco inerente aos usuários, na medida em que o tratamento de dados altamente detalhado ocorre sem que o usuário tenha meios de frear/barrar o compartilhamento.

**SAL VAGUARDAS E BALANCEAMENTO:** Com o objetivo de evitar que as atividades de tratamento de dados baseadas no legítimo interesse sejam opacas, reforça-se o princípio da transparência mediante a exigência da adoção de medidas que empregam visibilidade ao fluxo informacional. No caso ora em análise não foi possível verificar medidas ativas do WhatsApp sobre possíveis usos secundários do compartilhamento.

2.1.5.1. O aplicativo não oferece nas configurações de privacidade um painel de controle para exercício dos direitos dos titulares. Destaca-se aqui que as mudanças na política de 2021 não franqueiam ao titular a possibilidade de exercer o direito de oposição (opt-out) a qualquer item da política de privacidade do WhatsApp. Isto é, caso o usuário se oponha aos usos secundários e distintos do contexto no qual foi obtido o dado do titular, como o compartilhamento para fins de marketing-publicidade e analytics, a única opção é deixar de usar os serviços.

2.1.5.2. Não foi possível identificar a adoção de mecanismos de mitigação de riscos ou de minimização da coleta de dados pelo WhatsApp. As políticas e termos de uso oferecidos por eles não indicam as categorias de dados coletadas divididas por essencial ou não essencial para o fornecimento do serviço, não há indicação de informações relevantes de forma clara (como a

*intenção de compartilhamento com o grupo econômico do Facebook) ao longo da jornada do usuário, e a própria interface escolhida pela companhia prejudica isso, pois a mera disponibilização da política de privacidade não seria suficiente para garantir informação de qualidade aos titulares e demais usuários.*

*2.1.5.3. No caso, verificou-se que o WhatsApp falhou em empregar mecanismos associados aos princípios de transparência e prestação de contas. O aplicativo oferece informações vagas e imprecisas sobre o tratamento de dados, e a atualização que passou a possibilitar o compartilhamento de dados com o grupo econômico do Facebook estava escondida nas entrelinhas da atualização. Neste ponto, a mudança da política de 2021 torna o problema ainda mais grave por não oferecer a possibilidade de opt-out das mudanças.*

***Em conclusão, recapitulando, legítimo interesse não suporta o tratamento de dados intencionados pelo WhatsApp e, portanto, não é uma base legal válida. Conforme exposto, o tratamento de dados não atende a todos os requisitos do Teste de Legítimo Interesse (LIA)”.***

Fica claro, portanto, que o WHATSAPP, ainda que tenha dito à ANPD que fundava em legítimo interesse boa parte de suas operações de tratamento de dados expostas na política de privacidade de 2021, não está, de fato, autorizado por essa base legal. Não foi outro o entendimento adotado pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados (*European Data Protection Board* - EDPB), ao se debruçar sobre a citada política de privacidade implementada em 2018 no Espaço Econômico Europeu, que tinha previsões análogas a ela, e que foi considerada não albergada não apenas, como visto, pela base legal *execução de contrato*, mas também pela base legal *legítimo interesse*<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Decisão Vinculante nº 1/2021, proferida pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados em 20/08/2021, cujos detalhes podem ser acessados no link [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12021-dispute-arisen\\_en/](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12021-dispute-arisen_en/) link arquivado: <https://archive.ph/wip/TKTOy>

### 3.2.3. Impossibilidade de fundamentar o compartilhamento de dados dos usuários na base legal *consentimento* (art. 7º, I, LGPD)

Por tudo isso, restaria ao WHATSAPP tentar fundamentar as operações de tratamento de dados expostas na política de privacidade de 2021 em *consentimento* de seus usuários, nos termos do art. 7º, I, LGPD. Aqui, o fato de ele ter apresentado, para seus usuários, a mencionada caixa de notificação sobre tal política, e de que ela continha um botão de “CONCORDO”, poderia ser mobilizado como colheita de um consentimento, de seus usuários brasileiros, em relação às operações que seriam promovidas com seus dados pessoais, pela empresa, daquele momento em diante<sup>108</sup>.

No entanto, como se verá, as circunstâncias pelas quais tal “CONCORDO” foi colhido, além de não terem sido acompanhadas de informações minimamente claras, objetivas e diretas (cf. tópico 3.1 *supra*), ainda embutiram uma espécie de *coação*, que tornou esse suposto consentimento algo *forçado*.

O *consentimento* tem um papel destacado no direito de proteção de dados pessoais<sup>109</sup>, inaugurando o rol de bases legais que autorizam tratamentos de dados pessoais em geral (art. 7º, I, LGPD). A LGPD preocupou-se em garantir que, no contexto de assimetria de poder informacional que existe entre agente de tratamento e titulares de dados, o consentimento dado seja efetivamente *qualificado*.

É por isso que, em seu art. 5º, XII, ela define consentimento como “*manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada*”. O atributo livre, por exemplo, exige que não haja qualquer coação (nos

<sup>108</sup> Isso, aliás, está colocado de forma sutil, ainda que não seja apresentada explicitamente na política de privacidade de 2021 como lastro dos tratamentos de dados do **WHATSAPP**, no artigo “*Quais informações o WhatsApp compartilha com as Empresas da Meta?*”, do qual se extrai a seguinte afirmação, feita pela empresa: “*As informações que compartilhamos com as outras empresas da Meta incluem os dados de registro da sua conta (como seu número de telefone), dados de transações (por exemplo, se você usa o Facebook Pay), informações relacionadas ao serviço, informações sobre como você interage com empresas ao usar os nossos Serviços, dados do aparelho móvel e seu endereço IP. Também podemos compartilhar outras informações identificadas na seção “Informações que coletamos” da nossa Política de Privacidade ou que foram obtidas mediante o envio de notificações a você ou com base no seu consentimento*”. [https://faq.whatsapp.com/1303762270462331/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/1303762270462331/?locale=pt_BR) / link arquivado: <https://archive.ph/DYalJ>

<sup>109</sup> Sobre o papel do consentimento no direito de proteção de dados pessoais, ver BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. 1a Edição*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Pp. 113-208.

termos do art. 151 do Código Civil), assim como que não haja cenários em que o titular tem de fazer uma escolha do tipo “pegar ou largar”, que o submete abusivamente a prejuízos graves caso não consinta com determinado tratamento, e cria vieses e respostas tendenciosas. No mais, o atributo informado exige que, antes de consentir, o titular receba *todos* os elementos necessários para que forme sua convicção adequadamente.

Reforçando essas garantias materiais, que dizem respeito aos atributos que qualificam um consentimento, o art. 8º, ainda, traz garantias procedimentais, que vão desde uma distribuição de ônus da prova sobre a validade do consentimento que leve em conta a posição de fragilidade do titular de dados (§ 2º) até exigências para que a colheita de consentimento seja feita em cláusula destacada das demais previstas em instrumento contratual escrito (§ 1º). Ainda, prevê expressamente que o consentimento deve referir-se a finalidades específicas, atribuindo nulidade a autorizações de tratamento de dados genéricas (§ 4º). Por fim, explicita que é vedado qualquer tratamento de dados pessoais realizado com fundamento em consentimento viciado (§ 3º).

E fato é que, no presente caso, o que se constata é um duplo vício, a impedir que se considere como consentimento o clique em “CONCORDO” dado pelos usuários do WhatsApp, na tela inicial que apareceu quando do anúncio da política de privacidade de 2021.

O primeiro vício está ligado ao caráter *não informado* da concordância dada pelos usuários, no contexto apurado. Por todo o exposto anteriormente (tópico 3.1 *supra*), ficou patente que o **WHATSAPP** não apresentou informações claras, precisas e objetivas sobre os tratamentos de dados pessoais que passaria a realizar a partir daquele momento. Essa falta de informações adequadas, como visto, por si só fulmina todos os tratamentos por ele promovidos, inclusive aqueles que - apenas a título de argumentação - pudessem ser autorizados sem a concordância dos implicados, com base, por exemplo, em execução de contrato ou legítimo interesse, precisamente por se mostrar, *já em um plano preliminar*, violadora dos deveres de transparência da empresa e dos direitos à informação (art. 6º, VI e 9º, caput c/c art. 44, todos da LGPD).

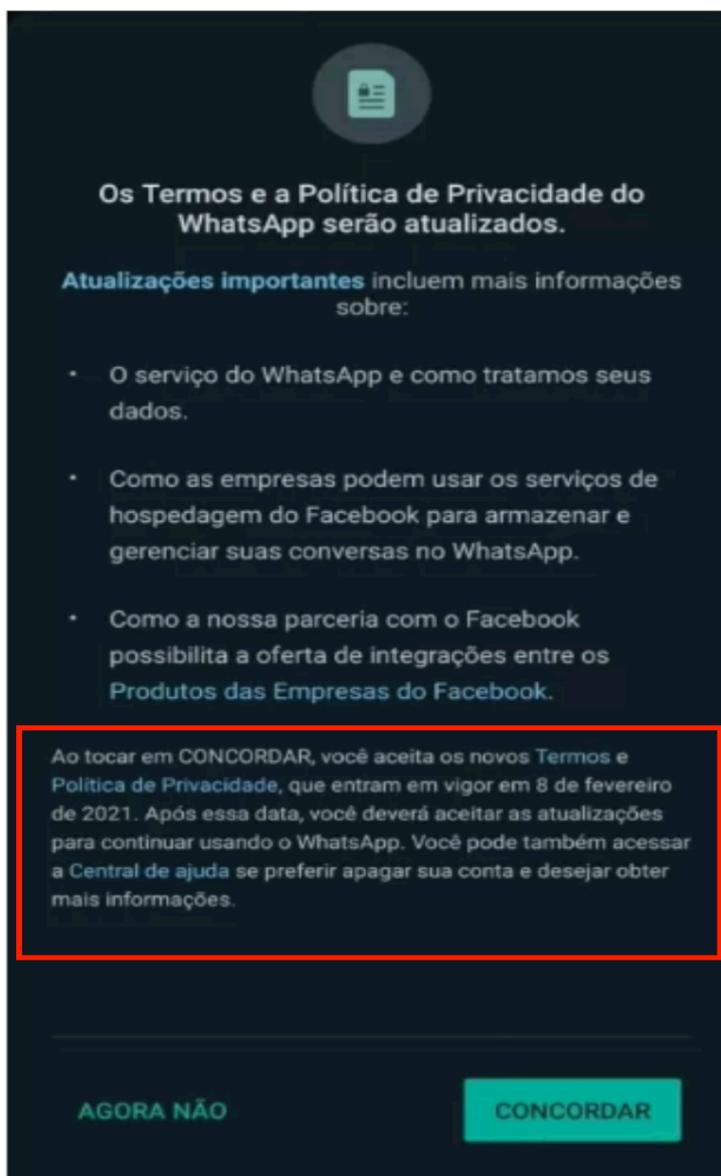
Mas indo para um plano substantivo, essa falta de informação fulmina ainda qualquer possibilidade de se fundar os tratamentos de dados em tela na base legal consentimento, precisamente por não estar respeitado aqui seu atributo de consentimento *informado*. Tendo o **WHATSAPP** apresentado a seus usuários, ao noticiar sua nova então política de privacidade, informações vagas, genéricas, não bastasse, dispersas em vários *hiperlinks* distintos, deles colheu uma concordância não antecedida de elementos necessários à formação de uma convicção adequada. Mais ainda, o **WHATSAPP** colheu uma concordância escrita que não veio referida a finalidades específicas, já que, na tela inicial apresentada no aplicativo, não havia sequer referência a quais tratamentos a empresa realizaria dali em diante, violando-se, assim, o disposto no art. 8º, § 4º, LGPD.

O segundo vício, por sua vez, está ligado ao caráter coercitivo da colheita de concordância colhida pelo **WHATSAPP** junto a seus usuários.

Aqui, vale retomar a caixa apresentada aos usuários à época, com destaque, em vermelho, de um aspecto até aqui ainda não abordado<sup>110</sup>:

---

<sup>110</sup>Reprodução extraída de reportagem publicada à época  
(<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2021/01/07/whatsapp-suspendera-quem-nao-quiser-compartilhar-dados-com-facebook.htm>)



Desse parágrafo destacado, nota-se que o **WHATSAPP**, ao apresentar a política de privacidade de 2021 a seus usuários, colocou a eles em uma situação grave de não poder decidir livremente. Recorde-se: naquele ano, vivíamos uma pandemia global e um enorme número de pessoas dependiam de ferramentas de mensageria para conseguir manter contato com seus familiares e amigos, para manter contatos com fornecedores de produtos e serviços, e mesmo para obterem informações rápidas sobre o desenrolar da emergência sanitária instalada.

Nesse contexto, ao indicar, em janeiro de 2021, que se os usuários não clicassem em “CONCORDAR” até o início do mês seguinte eles não poderiam mais usar o aplicativo, o WHATSAPP na prática forçou um consentimento.

É verdade que o **WHATSAPP**, hoje, alega que acabou não impedindo os usuários que não aceitaram a política de privacidade de usarem seu aplicativo. Contudo, é importante ter em mente por que a empresa veio a assim proceder. De fato, quando o anúncio da política de privacidade de 2021 foi feito nesses moldes, no início de janeiro daquele ano, uma torrente de críticas emergiu, levando o **WHATSAPP** a, ainda em 15/01/2021, a vir público indicando que iria *adiar* sua entrada em vigor, para 15/05/2021, aduzindo que seria pertinente, nesse meio tempo, “esclarecer” temas que levantaram controvérsia e passar uma mensagem mais exata a respeito dos pontos que seriam alterados. E como se verá, em 07/05/2021 - a uma semana, portanto, da nova data de entrada em vigor da política de privacidade em tela - quatro instituições de controle brasileiras - entre elas o **MPF** - expediram uma Recomendação Conjunta ao **WHATSAPP** e ao Grupo Facebook/Meta<sup>111</sup>, para que, entre outras providências, nenhum usuário tivesse sua conta apagada por não aderir a ela. Foi somente em resposta a essa Recomendação Conjunta que o **WHATSAPP**, dias depois, comunicou que nenhum usuário teria sua conta apagada<sup>112</sup>, informando-o publicamente em 25/05/2021<sup>113</sup>.

Assim, o **WHATSAPP** *forçou* um consentimento, ao indicar como suposta “alternativa” à concordância com a nova política de privacidade a impossibilidade dos usuários de seguirem usando seu aplicativo. E apenas “retirou” esse fator de coerção quando, meses depois, recebeu uma Recomendação Conjunta de instituições de controle nesse sentido.

É importante lembrar, aqui, que a essa altura a esmagadora maioria dos usuários da plataforma já tinha “aceitado” a atualização da política de privacidade, como o próprio **WHATSAPP**

<sup>111</sup> Cf. Documento 67.1 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 08**).

<sup>112</sup> Cf. Documento 18.7 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 09**).

<sup>113</sup> Cf. exposição feita na resposta de Documento 18 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 10**), pgs. 03/04, e na nota publicada aos usuários no seguinte trecho da seção de suporte e ajuda:

[https://faq.whatsapp.com/general/security-and-privacy/what-happens-when-our-terms-and-privacy-policy-updates-take-effect?lang=pt\\_b](https://faq.whatsapp.com/general/security-and-privacy/what-happens-when-our-terms-and-privacy-policy-updates-take-effect?lang=pt_b) / link arquivado: <https://archive.ph/FPLMu>

reconheceu em fevereiro de 2021<sup>114</sup>, o que mostra que o fator de coerção por ele mobilizado foi extremamente eficiente.

Vale destacar, ainda, que, além de praticamente ameaçar seus usuários com uma sinalização de impossibilidade de uso do aplicativo, o WHATSAPP usou ainda de outro expediente, mais sutil, para forçar uma concordância com a política de privacidade de 2021. Para aqueles que clicassem não em “CONCORDAR”, mas em “AGORA NÃO”, a caixa de notificação era reapresentada com enorme frequência, atrapalhando o uso que os usuários tinham até então. E mesmo após receber a referida Recomendação Conjunta, e responder indicando que não iria apagar as contas dos usuários que não aceitassem a nova política, a caixa de notificação seguiu sendo-lhes apresentada, tendo o **WHATSAPP** referido que, “[a]pós um período de várias semanas, o lembrete que as pessoas recebem eventualmente se tornará persistente”<sup>115</sup>. Ou seja, o tempo de aceitação dos termos foi ampliado, superando-se o prazo final de fevereiro de 2021, mas o fator coercitivo também foi assumidamente estendido no tempo.

Ao cabo, essa caixa de notificação apenas deixou de ser apresentada aos (poucos) usuários que ainda não haviam aceitado a política de privacidade em tela no final de 2023, já quando o MPF, em investigação própria (que embasa a presente Ação), cobrava incisivamente o **WHATSAPP** sobre as ilicitudes aqui processadas. Naquela ocasião, o *Parquet* cobrava informações sobre aparentes restrições que usuários que não haviam aceitado, até então, a política em tela, em especial atinentes à possibilidade de se comunicar com contas de empresas (*WhatsApp Business*). Depois de tergiversar em responder a tais questionamentos, o **WHATSAPP**, talvez percebendo que a persistência das notificações vinha chamando atenção de uma instituição de controle, e que àquela altura a esmagadora maioria dos usuários já haviam sucumbido à concordância viciada, indicou que “está descontinuando os avisos relativos aos Termos de 2021 disponibilizados nas conversas das contas comerciais”<sup>116</sup>.

<sup>114</sup> Assim declarou um porta-voz da empresa: “a maioria dos usuários que tinha visto a atualização e a aceitado (cf. [https://faq.whatsapp.com/1235613567233133/?locale=pt%2F\\_BR](https://faq.whatsapp.com/1235613567233133/?locale=pt%2F_BR) / link arquivado: <https://archive.ph/GU5D8>.

<sup>115</sup> <https://www.estadao.com.br/link/empresas/apos-polemica-whatsapp-cancela-prazo-para-aceitar-novas-regras/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/TRB85>

<sup>116</sup> Cf. petição de Documento 149 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 11).

Por todo o exposto, é evidente que os “aceites” feito pelos usuários do WhatsApp, à política de privacidade de 2021, não podem ser considerados como *consentimentos qualificados*, nos termos do art. 7º, I, LGPD, pois o contexto em que se deram não permite aferir que tais manifestações foram formuladas nem de modo informado, nem de modo livre<sup>117</sup>.

### 3.3. Tratamentos desnecessários de dados dos usuários brasileiros do WhatsApp

Para além de violar seus deveres de transparência e o direito à informação de seus usuários, e de realizar tratamentos de dados que não encontram lastro em bases legais previstas na LGPD, o **WHATSAPP** ainda praticou diversas outras violações.

Uma delas consiste na coleta - uma espécie de tratamento - excessiva de dados de seus usuários, a partir da política de privacidade de 2021.

A LGPD prevê, como um de seus princípios norteadores, o da necessidade, que implica uma limitação do tratamento de dados pessoais ao mínimo necessário para a realização das finalidades visadas pelo agente, exigindo-se que os dados tratados sejam a elas pertinentes, e que sejam a elas proporcionais e não excessivos (art. 6º, III). Conseqüentemente, o tratamento de dados pessoais deve ser sempre feito da forma menos intrusiva e mais protetiva a seus titulares<sup>118</sup>.

Como apresentado anteriormente, ainda que um usuário mais preocupado com o tratamento de seus dados pessoais pelo **WHATSAPP** tentasse obter maiores informações, acessando a política de privacidade por meio de diversas páginas na internet, ele ainda assim teria dificuldades de entender o impacto sobre seus direitos. Não bastasse isso, mesmo que procurasse compor os diversos documentos disponibilizados, ele acabaria se deparando com listas de operações que

<sup>117</sup> Importante consignar, aqui, que seria impropriedade qualquer alegação, vinda do **WHATSAPP**, no sentido de que os autores desta Ação não provaram que a concordância da esmagadora maioria dos usuários da plataforma se deu de forma viciada. Pois o art. 8º, § 2º, LGPD, é claro ao atribuir ao agente de tratamento, não aos titulares dos dados ou aos órgãos de controle, o ônus de demonstrar que o consentimento obtido está em conformidade com a lei. Os autores desta Ação ora apresentam numerosas evidências de que o contexto em que colhida a concordância dos usuários estava repleto de fatores que impulsionavam o aceite sem devida informação e liberdade de escolha, sendo do **WHATSAPP**, a partir disso, o papel de trazer provas que as infirmem.

<sup>118</sup> Sobre isso, FRAZÃO, Ana *et alli*. *Curso de proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD*. Op. cit. Pp. 86-87.

denotam uma quantidade enorme de tratamentos de seus dados pessoais, que não atendem ao mínimo necessário ao atendimento de necessidades que possam ser consideradas legítimas à referida empresa.

Embora, logo no início da política de privacidade<sup>119</sup>, o **WHATSAPP** informe ao usuário que “*Os tipos de dados que recebemos e coletamos dependem de como você usa nossos Serviços. Para fornecermos nossos Serviços, solicitamos certas informações e, sem elas, não poderemos oferecer esses Serviços a você. Por exemplo, precisamos que você forneça seu número de telefone celular para criar uma conta e usar nossos Serviços.*”, dando-se a impressão de que os dados pessoais coletados de seus usuários são todos *necessários* para a execução do serviço de mensageria, a gigantesca gama de dados que a política de privacidade de 2021 prevê como passíveis de tratamento torna essa conclusão altamente duvidosa.

De partida, no referido documento, são elencados, os seguintes dados que são gerados e fornecidos pelo usuário ao utilizar o WhatsApp:

- *Os dados da conta (com menção expressa ao número de telefone e outros dados considerados “básicos”, mas não especificados na política de privacidade)*
- *As mensagens*
- *Os contatos*
- *Os dados de status*
- *Os dados de transações e pagamentos*
- *Suporte e outras comunicações com os clientes*

Da leitura dessa lista, nota-se desde logo que alguns dados coletados por meio do fornecimento ativo dos usuários (como dados pertinentes ao status de uma conta ou mesmo a transações e pagamentos) dificilmente podem ser vistos como necessários ao funcionamento deste aplicativo de troca de mensagens.

---

<sup>119</sup> Seção “Informações que coletamos”. Disponível em <https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy> / link arquivado: <https://archive.ph/SqcP>

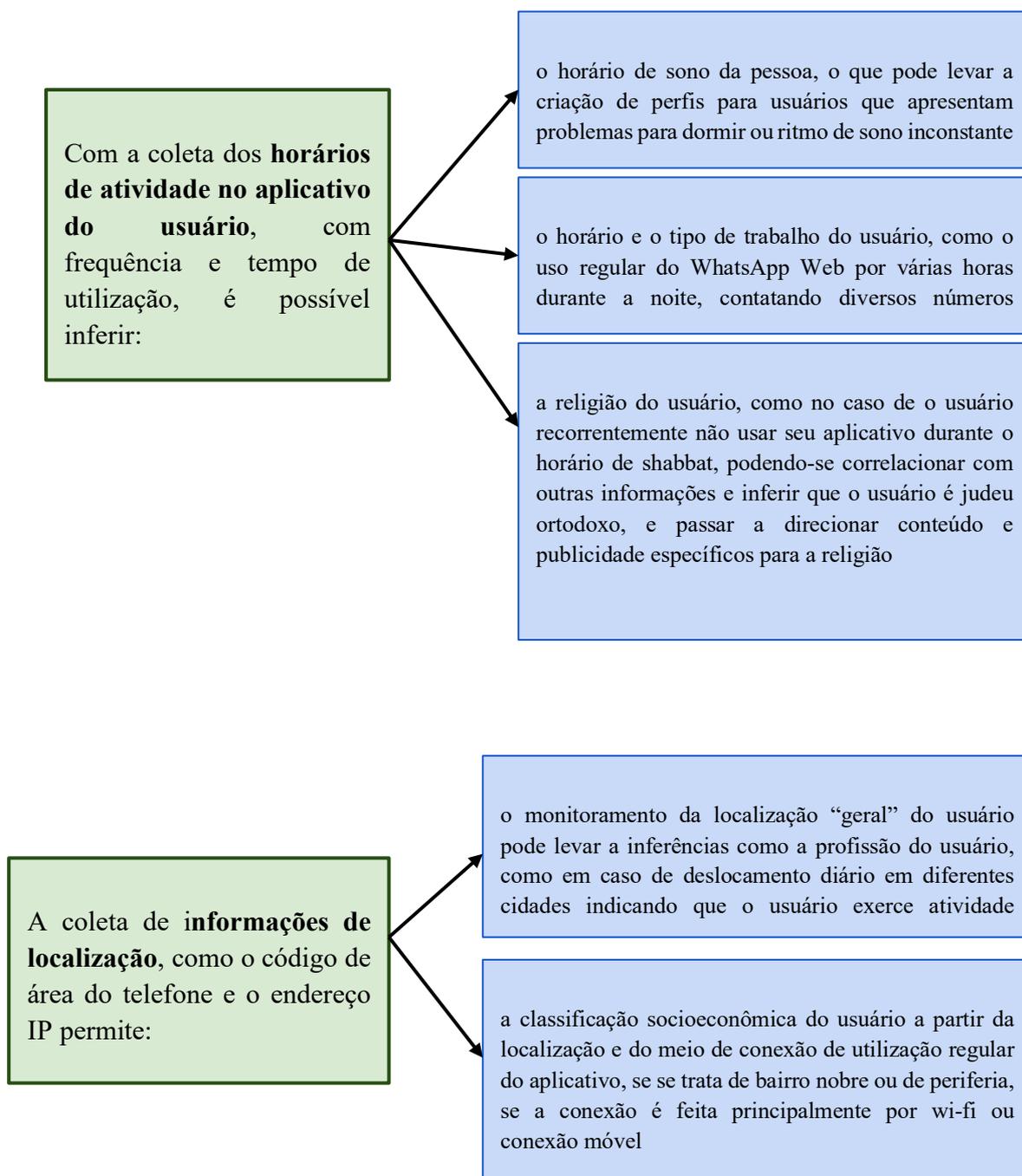
Mas mesmo que se entenda que tais dados coletados por fornecimento ativo dos usuários sejam necessários à operação do aplicativo, é praticamente impossível dizer o mesmo para muitos dos dados referidos em outra lista apresentada na política, denominada “*Dados coletados automaticamente*”, cuja transcrição segue:

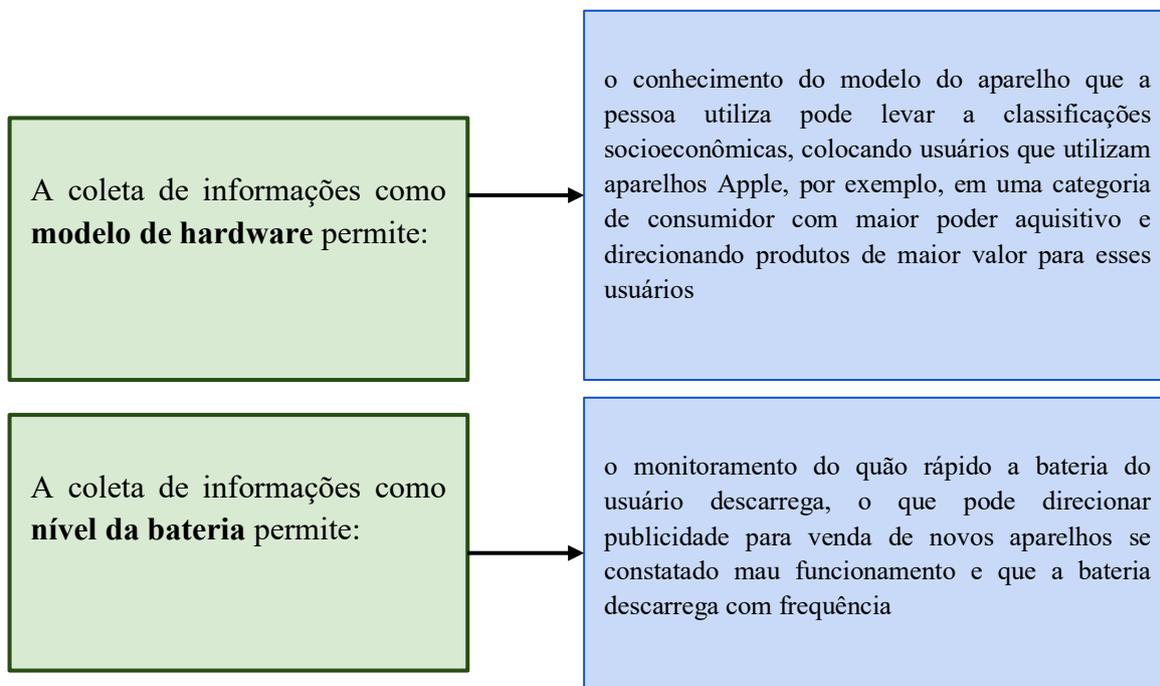
- “**Dados de uso e de registro.** Coletamos dados sobre sua atividade em nossos Serviços, como dados de serviços, de diagnóstico e de desempenho. Essa coleta inclui dados sobre sua atividade (inclusive como você usa nossos Serviços, suas configurações dos Serviços, **como você interage com outras pessoas usando nossos Serviços — inclusive quando você interage com uma empresa** —, e o **tempo**, a **frequência** e a **duração** de suas atividades e interações), arquivos de registro, diagnóstico, falha, site, bem como relatórios e registros de desempenho. A coleta também inclui dados sobre quando você se cadastrou para usar nossos Serviços; os recursos que você usa, como nossos recursos de grupos, Status, ligações ou mensagens (incluindo **nome do grupo**, **imagem do grupo e descrição do grupo**), recursos comerciais e de pagamentos; **foto de perfil**; **recado**; se você está online; quando usou nossos Serviços pela última vez (seu “visto por último”); e quando você atualizou seu recado pela última vez.
- **Dados sobre conexões e dispositivos.** Coletamos dados específicos sobre conexões e dispositivos quando você instala, acessa ou usa nossos Serviços. Essa coleta inclui informações como **modelo de hardware**, **informações do sistema operacional**, **nível da bateria**, **força do sinal**, versão do app, informações do navegador, **rede móvel**, informações de conexão (incluindo número de telefone, operadora de celular ou provedor de serviços de internet), idioma e fuso horário, **endereço IP**, informações de operações do dispositivo e identificadores (inclusive identificadores exclusivos para Produtos das Empresas da Meta associados ao mesmo dispositivo ou conta).
- **Dados de localização.** Nós coletamos e utilizamos dados precisos de localização com sua permissão quando você escolhe usar recursos relacionados à localização, como quando você decide compartilhar sua localização com seus contatos ou visualizar as localizações próximas ou localizações que outras pessoas compartilharam com você. Há determinadas configurações relacionadas a dados de localização que você pode encontrar nas configurações do seu dispositivo ou do app, como o compartilhamento de localização. **Mesmo se você não utiliza nossos recursos relacionados à**

localização, usamos endereços IP e outros dados, como códigos de área de número de telefone, para calcular a sua localização geral (por exemplo, cidade e país). Nós também usamos seus dados de localização para fins de diagnóstico e de solução de problemas.” (destacamos)

Da leitura dessa segunda lista, é possível perceber que o **WHATSAPP** coleta automaticamente, sem que o usuário precise adotar qualquer providência ativa, um plexo bastante abrangente de seus dados pessoais. Há, de pronto, coleta de dados extremamente particulares, como foto de perfil do usuário, nome do usuário, fotos e descrições de grupos que ele integra, informações sobre o modelo do dispositivo móvel que ele usa etc. (todos bastante rentáveis para exploração econômica, sendo duvidoso, contudo, que algumas delas efetivamente precisem ser coletadas para que o aplicativo possa ser operado). Há ainda coleta de dados pertinentes ao tempo, à frequência e à duração de suas atividades e interações no WhatsApp (os quais, quando estruturados e cruzados, podem denotar informações reveladoras de seus hábitos, como o horário em que a pessoa acorda, os momentos do dia em que acessa o celular, o tempo médio gasto com aplicações digitais etc.). Há ainda coleta de dados que denotam a localização dos usuários (como os IPs das conexões utilizadas para acessar o aplicativo e os códigos de área dos números de celulares vinculados às contas na plataforma, os quais, quando estruturados e cruzados, também são reveladores de hábitos, de rotinas de deslocamento e podem até mesmo denotar gostos de consumo, religião praticada etc.).

Os gráficos abaixo ajudam a compreender o quanto tais dados e metadados podem dizer sobre a vida dos usuários do WhatsApp:





As possibilidades trazidas pelos cruzamentos desses dados são praticamente infinitas, e permitem a classificação de seus titulares em diferentes perfis de consumo, de gigante valor para uma empresa que, como o **WHASTAPP**, é hoje uma peça dentro do modelo de negócios do Grupo Meta (tópico 2.1 *supra*) e compõe as fontes de uma receita anual superior a 200 bilhões de dólares<sup>120</sup>.

Esse problema, de coleta de dados e metadados que denotam informações bastante particulares, aprofunda-se quando percebemos que, pela forma como a política de privacidade foi redigida, as listas acima expostas integram um rol exemplificativo, e não taxativo, por meio de locuções “como” e “também inclui”, abrindo-se margem, assim, para que ainda mais dados sejam coletados pelo WHATSAPP.

<sup>120</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/negocios/meta-ganha-us-200-bilhoes-em-valor-de-mercado-apos-balanco-e-dividendos/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/B1i4U>

Portanto, um olhar atento permite ver que, embora o WHATSAPP tenha um discurso de forte respeito à privacidade dos usuários, esse respeito está restrito aos dados pertinentes ao conteúdo das mensagens por eles trocadas, os quais, segundo alega a empresa, lhe seriam inacessíveis, pois protegidos por criptografia ponta-a-ponta. Para uma enorme gama de outros dados - e metadados - que não pertinem ao conteúdo das mensagens trocadas, a postura da empresa é de coleta ampla e quase irrestrita.

De fato, é possível perceber isso ao se analisar com cuidado o artigo “Tire suas dúvidas sobre a atualização da Política de Privacidade do WhatsApp de janeiro de 2021”<sup>121</sup>, na qual se informa o consumidor que:

*“WhatsApp e a Meta não podem ler nem ouvir o conteúdo de suas mensagens e não podem ouvir suas chamadas. Tudo que você compartilha fica só entre você e os participantes das conversas. Suas mensagens pessoais são protegidas com a criptografia de ponta a ponta, e jamais enfraqueceremos essa tecnologia de segurança. (...)”* (destacamos)

A expressa menção ao “conteúdo” das mensagens ou chamadas deixa nas entrelinhas (o que em si embute uma violação ao dever de transparência) a possibilidade ampla de coleta de todo um conjunto de dados (fotos e nomes de perfis e grupos etc.) e metadados (IPs, números de telefone, horários e durações de conexão etc.) que podem ser coletados pelo WHATSAPP.

Uma coleta ampla como essa já é, em si, um grande problema, pois significa que uma grande empresa de tecnologia, que só no Brasil tem ao menos cento e cinquenta milhões<sup>122</sup> de usuários, tem acesso a um volume monumental de dados denotadores de dimensões importantes de suas vidas, sem que muitos deles sejam necessários para sua operação.

<sup>121</sup> [https://faq.whatsapp.com/595724415641642/?helpref=hc\\_fnav](https://faq.whatsapp.com/595724415641642/?helpref=hc_fnav) (link arquivado: <https://archive.ph/wip/LJMbf>)

<sup>122</sup> Conforme divulgado pela imprensa em 2023: <https://www.terra.com.br/economia/meu-negocio/o-que-faz-o-brasil-ser-o-segundo-maior-mercado-do-whatsapp-no-mundo,0ff7d15bd2cbf726428779eed3807b504p1rj8qu.html> / link arquivado: <https://archive.ph/synnq>

Esse problema, contudo, torna-se ainda maior quando percebemos que o WHATSAPP não somente coleta um volume monumental de dados pessoais, como também compartilha boa parte deles.

A seção “*Como trabalhamos com outras Empresas da Meta*”, integrante da política de privacidade de 2021, demonstra isso.

De pronto, ela está marcada pelos já apontados vícios de dispersão e vagueza das informações ali contidas. E não bastasse, já na primeira frase, quando se indica que o WhatsApp “*troca informações*” com as empresas da Meta, encontramos uma remissão a outra página, exigindo-se do usuário acessar outros planos para obter elementos concretos sobre o que está tentando entender (“*Como parte das Empresas da Meta, o WhatsApp troca informações (consulte este artigo) com elas*”).

Isso superado, o usuário se depara, em dado momento, com o artigo “*Quais informações o WhatsApp compartilha com as Empresas da Meta?*”<sup>123</sup>, repleto de termos genéricos que apontam *alguns* tratamentos, meramente a título exemplificativo (por meio de expressões como “incluem”), sem que lhe seja informado, portanto, o rol taxativo de *todos* os dados pessoais que são compartilhados entre as empresas. Confira-se a transcrição pertinente:

*“Atualmente, o WhatsApp compartilha categorias específicas de informações com as Empresas da Meta. As informações que compartilhamos com as outras Empresas da Meta incluem as informações de registro de sua conta (como seu número de telefone), dados de transações (por exemplo, se você usa o Facebook Pay ou as Lojas do Facebook no WhatsApp), informações relacionadas ao serviço, informações sobre como você interage com empresas ao usar nossos Serviços, dados do aparelho móvel e seu endereço de IP. Também podemos compartilhar outras informações identificadas na seção “Informações que coletamos” da nossa Política de Privacidade ou que foram obtidas por notificações que enviamos a você, ou com base no seu consentimento.”* (destaque dos autores desta Ação)

<sup>123</sup> [https://faq.whatsapp.com/1303762270462331/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/1303762270462331/?locale=pt_BR) (link arquivado: <https://archive.ph/wip/DYaLj>)

Uma vez que, nessa passagem, se indica que “*podemos compartilhar outras informações identificadas na seção ‘Informações que coletamos’ da nossa Política de Privacidade*”, e que esta política de privacidade relaciona dados em listas meramente exemplificativas, no limite o **WHATSAPP** sugere, em termos práticos, que estaria autorizado a compartilhar todos os dados pessoais e metadados coletados de seus usuários, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta. Esse cenário ganha contornos especialmente preocupantes quando, em outro artigo, o **WHATSAPP** reconhece que tal compartilhamento envolve inclusive a transferência de dados pessoais de brasileiros para outros países<sup>124</sup>, em redação extremamente genérica, que sequer menciona os motivos para tanto.

Por tudo isso, o que se vê, portanto, é que a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, além de violar deveres de transparência e o direito à informação de seus usuários, e além de não prever diversos tratamentos que não se legitimam por qualquer base legal prevista no art. 7º, LGPD, ainda fundamenta operações de coleta e de compartilhamentos de dados pessoais patentemente excessivas, muito longe do mínimo que o art. 6º, III, LGPD, impõe como parâmetro.

Essa violação ao princípio da necessidade, já intuitiva pela redação das listas de tratamentos referidos - a título meramente exemplificativo, reitere-se - na política de privacidade em tela, mostra-se de forma ainda mais gritante quando analisamos o rol de finalidades às quais o WHATSAPP vincula tais operações. Ou dito de forma breve: quando analisamos para que todos esses dados são por ele coletados e compartilhados.

Aqui, é importante consignar que os autores desta Ação não ignoram que um aplicativo como o WhatsApp, para funcionar, depende da coleta de dados pessoais. Por exemplo, alguns dados sobre as contas envolvidas em uma troca de mensagem são necessários para que essa possa se desenvolver por esse meio digital. Contudo, já pela lista de dados coletados e compartilhados acima, fica claro que muitos deles não são de coleta e compartilhamento fundamentais para o funcionamento do aplicativo, de modo que boa parte dos tratamentos realizados serve, ao que tudo indica, a propósitos outros, de exploração comercial no interesse da empresa.

---

<sup>124</sup> “*Realizamos as remessas necessárias para fora do seu país ou território de origem, inclusive para os Estados Unidos e outros países (...)*”. Disponível em <https://www.whatsapp.com/legal/brazil-privacy-notice/why-and-how-we-process-data> (link arquivado: <https://archive.ph/wip/SHUIE> )

Isso é perceptível quando um olhar atento se debruça sobre trechos da política de privacidade que abordam o que o **WHATSAPP** pode fazer com os dados que são coletados e compartilhados com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.

Em mais uma oportunidade, a redação da política de privacidade é genérica e não especifica a qual finalidade prática servem os dados pessoais coletados e compartilhados pelo **WHATSAPP**, limitando-se a trazer uma imprecisa e exemplificativa lista do que está incluindo dentre os possíveis usos pela empresa. Veja-se<sup>125</sup>:

- *“Ajudar a aprimorar os sistemas de infraestrutura e entrega.*
- *Entender como são usados nossos Serviços ou os das Empresas da Meta.*
- *Promover a proteção, a segurança e a integridade para os Produtos das Empresas da Meta, como sistemas de proteção e combate a mensagens indesejadas, ameaças, abusos ou infrações.*
- ***Aprimorar os serviços das Empresas da Meta e sua experiência ao usá-los, como fazer sugestões de conexões de grupos ou de amigos ou de conteúdo interessante, personalização de recursos e de conteúdo, ajuda para realizar compras ou transações e exibição de ofertas e anúncios relevantes sobre os Produtos das Empresas da Meta.***
- *Disponibilizar integrações que possibilitem a conexão das suas experiências do WhatsApp com outros Produtos das Empresas da Meta. Por exemplo, permitir que você conecte sua conta do Facebook Pay para realizar pagamentos no WhatsApp ou habilitar a conversa com os seus amigos em outros Produtos das Empresas da Meta, como o Portal, conectando sua conta do WhatsApp.”<sup>126</sup>*  
(grifo nosso)

Da leitura dessa lista, nota-se que muitas das finalidades que o **WHATSAPP** coloca como vinculadas às operações de tratamento de dados pessoais de seus usuários são vagas e inespecíficas. De fato, tanto no trecho acima destacado, quanto ao longo do restante do documento, há expressões absolutamente genéricas, que não permitem uma visualização concreta, pelo titular,

<sup>125</sup> [https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy?lang=pt\\_BR](https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy?lang=pt_BR)

<sup>126</sup> Disponível em [https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy?lang=pt\\_BR](https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy?lang=pt_BR), na seção “*Como trabalhamos com outras Empresas da Meta*”

sobre *para que* seus dados e seus metadados serão usados pelas empresas integrantes do Grupo Facebook/Meta - algo que também configura uma violação ao princípio previsto no art. 6º, I, LGPD<sup>127</sup>.

De qualquer forma, vê também que uma das finalidades apontadas para o compartilhamento de dados dos usuários do WhatsApp com as demais empresas do Grupo Facebook/Meta seria “aprimorar o serviço” destas empresas, oferecendo ajuda para “*a exibição de ofertas e anúncios relevantes sobre os Produtos das Empresas da Meta*”, dentre outras possibilidades.

Não bastasse tudo isso, um aspecto especialmente grave pôde ser apurado na análise comparativa entre, de um lado, a versão da política de privacidade de 2021 apresentada aos cidadãos brasileiros e, de outro lado, a versão da mesma política apresentada aos cidadãos de língua inglesa, no ponto em que se informam as finalidades a que serão destinados os dados pessoais coletados pelo WHATSAPP e compartilhados com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.

Como exposto em detalhes pelo parecerista Artur Pércles Lima Monteiro<sup>128</sup>, na versão original<sup>129</sup>, em língua inglesa, da política de privacidade em tela<sup>130</sup>, ao descrever as atividades que as empresas do Grupo poderiam realizar com os dados que lhes são compartilhados, na parte em que indica que isso ocorreria “para aprimorar os serviços das Empresas da Meta e sua experiência ao usuários”, ela traz uma lista de exemplos e, em dado momento, traz a seguinte expressão:

<sup>127</sup> “Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, *específicos, explícitos* e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades”. Essa foi, aliás, a percepção exposta pela ANPD quando emitiu sua primeira análise do caso, por intermédio da Nota Técnica nº 02/2021 (**Doc. 59**) [https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NotaTecnicaANPDWhatsApp\\_ocr.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NotaTecnicaANPDWhatsApp_ocr.pdf) / link arquivado: <https://archive.ph/DqzD0>). Na ocasião (p. 21, § 107), a ANPD afirmou que “[A]s finalidades apresentadas não podem ser consideradas específicas e suficientes no contexto da LGPD, já que não há correlação entre os dados coletados e as respectivas finalidades, além de não serem informadas as bases legais que justificam o tratamento de dados, nos termos da LGPD, o que poderia levar a maior clareza da finalidade”. Curiosamente, como se verá (tópico 4 *infra*), tempos depois a ANPD tomou por bem avaliar a política de privacidade de 2021 do WhatsApp.

<sup>128</sup> Ver parecer da lavra de Artur Pércles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 52-56.

<sup>129</sup> WhatsApp Privacy Policy, WhatsApp, versão arquivada pelo Internet Archive em 31 de maio de 2021, <https://web.archive.org/web/20210531125337/https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy>.

<sup>130</sup> Política esta que não deve ser confundida com a política de privacidade vigente na União Europeia, a qual tem, como se verá (tópico 3.5 *infra*), contornos muito mais condizentes com o direito da proteção de dados pessoais, aparentemente por força de condenações que o WHATSAPP sofreu, naquela região.

“[para] Aprimorar os serviços das Empresas da Meta e a experiência que você tem ao usá-los, como, por exemplo, [...] ao exibir ofertas e anúncios relevantes através dos Produtos das Empresas da Meta<sup>131</sup>”.

Da leitura desse excerto da versão original, extrai-se que uma das finalidades do compartilhamento de dados, pelo **WHATSAPP**, com as demais empresas do Grupo seria garantir uma suposta melhor experiência a seus usuários, via exibição de publicidade por meio das diversas plataformas digitais que ele controla. Assim, é admitido, nessa versão em língua inglesa, que os dados compartilhados dos usuários do WhatsApp acabam sendo utilizados para alimentar todo o gigantesco sistema de ofertas e anúncios que é o coração do modelo de negócios do Grupo. No limite, dados de caráter pessoal e até denotadores da privacidade dos usuários do WhatsApp (como sua localização, suas fotos de perfis, os nomes dos grupos de que participa etc.) podem, por essa previsão, ser usados para calibrarem o sistema de recomendação de outras plataformas (das quais eles sequer necessariamente são usuários), e para comercializar espaços de anúncios personalizados para terceiros interessados.

Se isso, por si só, já pode ser visto como desproporcional em relação às necessidades de operação do agente de tratamento, essa violação se torna ainda maior quando notamos que esse trecho, no documento disponibilizado em língua portuguesa, aos usuários brasileiros, é sensivelmente diferente, e os induz a erro ao lhes fazer acreditar que seus dados não seriam utilizados para fins de publicidade de forma tão ampla e abrangente.

Realmente, na versão de língua portuguesa da política de privacidade de 2021, apresentada aos usuários brasileiros<sup>132</sup>, este trecho está assim redigido:

“[para] personalização de recursos e de conteúdo, ajuda para realizar compras ou transações e exibição de ofertas e anúncios relevantes sobre os produtos das Empresas da Meta”.

<sup>131</sup> A passagem em inglês é: “*improving their services and your experiences using them, such as making suggestions for you (for example, of friends or group connections, or of interesting content), personalizing features and content, helping you complete purchases and transactions, and showing relevant offers and ads across the Facebook Company Products*”

<sup>132</sup> [https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy?lang=pt\\_BR/](https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy?lang=pt_BR/) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/Dn65c>

A diferença de sentidos é significativa: enquanto na versão original é dito que o compartilhamento de dados serve à apresentação de anúncios através das plataformas do Grupo Facebook/Meta (o que inclui anúncios de produtos de terceiros, divulgados em espaços nelas comprados), na versão em português o que é dito é que ele serve, no máximo, à apresentação de anúncios sobre produtos destas mesmas empresas (por exemplo, anúncio que tenha por objeto as plataformas Instagram e Facebook/Meta). Com isso, o uso amplo e abrangente de dados dos ao menos cento e cinquenta milhões de usuários brasileiros do WhatsApp não é sequer comunicado adequadamente a eles. Aqueles que, vencendo os fatores de aceite não informado e forçado da nova política, se debruçaram sobre ela recebem um indicativo de compartilhamento de seus dados pessoais para fins muito mais restritos do que para, de fato, eles destinados. No fim do dia, a forma como o documento disponibilizado ao público brasileiro foi redigido obscurece o que as empresas do Grupo Facebook/Meta podem fazer com o volume imenso de dados que são coletados pelo **WHATSAPP**, junto a seus usuários.

Por tudo isso, vê-se que a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, além de prever uma coleta absolutamente ampla e desnecessária de dados pessoais, ainda prevê o compartilhamento de uma grande parte deles, com outras empresas, e pior, faz isso apontando finalidades vagas e genéricas. E não fosse isso tudo já gravíssimo, a versão apresentada aos usuários brasileiros apresenta erros graves de tradução que os induzem a erro, ao passar a impressão de que seus dados pessoais, quando usados para alimentar publicidade, serviriam somente a anúncios e ofertas sobre produtos *do próprio Grupo Facebook/Meta*, escondendo o fato de que, na verdade, eles também servem a anúncios e ofertas sobre produtos *de terceiros*, através de suas plataformas.

Nesse cenário, o que se constata é um conjunto de tratamentos de dados - desde coleta até compartilhamento - opaco e, quando há esforço extraordinário para compreendê-lo minimamente, ele se revela excessivo, desproporcional em relação às necessidades de operação do aplicativo, e portanto violador do princípio previsto no art. 6º, III, LGPD.

### 3.4. Para além da LGPD: o compartilhamento de dados de usuários do WhatsApp como prática comercial abusiva à luz do direito do consumidor

Nos tópicos anteriores, foi abordado como a política de privacidade de 2021 do WhatsApp embute múltiplas violações a princípios e regras do direito à proteção de dados pessoais. À luz da LGPD práticas adotadas pelo **WHATSAPP** seja no anúncio, seja na implementação de tal política de privacidade configuram, em diferentes ângulos, tratamentos irregulares dos dados de seus usuários, tanto no plano de sua coleta quanto no plano de seu compartilhamento com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.

Não se pode deixar de mencionar, contudo, que para além de violações a princípios e regras do direito à proteção de dados pessoais, muitas das práticas apuradas também configuram violações ao direito do consumidor, notadamente dos milhões de consumidores desse serviço de aplicação digital que vivem no Brasil.

Nessa chave, não se trata aqui de discutir a legalidade da monetização de dados pessoais para fins marketing-publicidade e *analytics* de maneira geral, mas sim compreender como, neste caso concreto, sobretudo a adoção de práticas amplas e abrangentes de compartilhamento de dados pessoais dos usuários do WhatsApp está inserida em um contexto de desequilíbrio contratual entre o fornecedor e os consumidores desse serviço de mensageria, no qual **WHATSAPP abusou de sua posição**.

Como exposto (tópico 3.1 *supra*), os usuários do WhatsApp não apenas receberam informações vagas, genéricas e dispersas sobre as mudanças trazidas pela política de privacidade de 2021 - o que colaborou para que eles fossem induzidos a aceitá-las, de forma irrefletida.

Ao fazê-lo, o **WHATSAPP** incorreu em uma prática abusiva tipificada no art. 39, IV, do Código de Defesa do Consumidor<sup>133</sup>, pois prevaleceu-se da ignorância de seu consumidor, negando-lhes conhecimentos devidos, para impingir-lhe seus serviços.

---

<sup>133</sup> Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (...) IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

Ainda, também como visto (tópico 3.2.3 *supra*), a empresa ora demandada criou um cenário de coação, ao indicar a seus usuários que, se eles não aceitassem as mudanças trazidas pela política de privacidade em tela, até as semanas seguintes, eles deixariam de ter acesso ao aplicativo, e não poderiam mais usá-lo para conversarem com seus amigos, familiares e mesmo pessoas no mercado de consumo (em um período, recorde-se, de pandemia global). Tais condutas configuram uma violação ao art. 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor<sup>134</sup>, por colocarem o consumidor desse serviço em situação de desvantagem exagerada, consistente precisamente no risco de perder acesso à sua conta de aplicativo, e por serem incompatíveis com a equidade e boa-fé.

No mais, como também visto (tópico 3.3 *supra*), o **WHATSAPP** apoiou na política de privacidade em tela um conjunto amplo e abrangente de tratamento de dados pessoais que se mostrou excessivo não apenas no plano de sua coleta, mas também no plano de seu compartilhamento com as demais empresas do Grupo Facebook/Meta. E nesse ponto, sendo tal compartilhamento amplo e abrangente, sobretudo no ponto que serve à publicidade dirigida e hipersegmentada, desnecessário à operação do serviço efetivamente contratado pelos consumidores do WhatsApp (troca de mensagens), deve-se reconhecer que ele embute uma vantagem manifestamente excessiva ao fornecedor, configurando também a prática abusiva tipificada no art. 39, V, do Código de Defesa do Consumidor.

Portanto, além das numerosas violações ao direito da proteção de dados pessoais, o **WHATSAPP** também praticou diversas violações ao direito do consumidor, na qualidade de fornecedor de um serviço central para o cotidiano de milhões de brasileiros e brasileiras - devendo responder também por elas, nesta sede.

---

<sup>134</sup> Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: (...) IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

### 3.5. Tratamento desigual entre usuários brasileiros e usuários europeus do WhatsApp

Finalmente, é importante consignar que, ao praticar boa parte das violações ora expostas, o WHATSAPP dispensou a seus usuários brasileiros um tratamento muito pior do que o dispensado a seus usuários de outros países do mundo.

De fato, o Grupo /FacebookMeta tem uma atuação global, operando em todos os continentes e em quase todos os países do mundo<sup>135</sup>. Nessa esteira, as políticas de privacidade mais abrangentes - como as do WhatsApp anunciadas em 2016 e em 2021, esta última objeto da presente Ação - são pensadas para serem implementadas também *globalmente*.

Como visto (tópico 2.3 *supra*), a partir do momento em que o **WHATSAPP** foi adquirido pelo Grupo Facebook/Meta e incorporado a seu modelo de negócios, os tratamentos de dados pessoais que ele passou a realizar passaram a ser questionados. Esse processo ganhou tração sobretudo com a política de privacidade de 2016, e teve seu ponto alto na política de privacidade de 2021.

Diante desses problemas, diversas instituições de controle ao redor do mundo - sobretudo autoridades de proteção de dados - passaram a investigar tais políticas, apurando como elas foram apresentadas ao público e quais os tratamentos de coleta e de compartilhamento de dados estariam sendo realizados a partir delas.

A título de exemplo, a autoridade de controle do Reino Unido (*Information Commissioner's Office/ICO*) debruçou-se sobre as alterações promovidas pela política de privacidade de 2016 do WhatsApp. E segundo a autoridade britânica, o compartilhamento de dados pessoais de usuários do WhatsApp, em benefício dos negócios do Grupo, tal como promovido a partir da referida política, efetivamente violava princípios do direito da proteção de dados. Em especial, apurou-se que tais tratamentos não estariam legitimados por qualquer base legal, seja por não poder ser fundada em um consentimento livre e informado, seja por não poder ser fundada em legítimo interesse da

<sup>135</sup> <https://www.whatsapp.com/about> / link arquivado: <https://archive.ph/V9kre>

empresa, que vinha desviando a finalidade original de seu aplicativo ao usar dados de seus usuários para funções outras, em interesse do Grupo<sup>136</sup>.

Estas conclusões da autoridade britânica - que reforçam a percepção, exposta nesta Ação, de que o **WHATSAPP** vem se mostrando descomprometido com os direitos de seus usuários - resultaram na assinatura, em 2018, de um acordo, pelo qual a empresa se comprometeu a *suspending* o compartilhamento de dados dos cidadãos da União Europeia e do Reino Unido com outras empresas do grupo Meta/Facebook Inc, até o início da vigência do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (*EU General Data Protection Regulation* - GDPR, à época ainda há pouco aprovada)<sup>137</sup>, e a adequar, a partir dela, seus tratamentos às suas bases legais. Dessa forma, desde 2018 o **WHATSAPP** assumiu o compromisso de não compartilhar dados de seus usuários com as demais empresas do Grupo Facebook/Meta, o que levou a restrições impostas à política de privacidade vigente para o Reino Unido.

A publicação, em abril de 2018, de uma nova política de privacidade do WhatsApp, válida exclusivamente para o Espaço Econômico Europeu, deflagrou novas investigações sobre possíveis tratamentos indevidos. Com o início da vigência do GDPR, em maio de 2018, surgiram não apenas direitos específicos capazes de pautar tais apurações, mas também - à semelhança do que veio a fazer a LGPD no Brasil - todo um novo arranjo institucional voltado a dar *enforcement* a seus preceitos.

Entre as novidades desse arranjo institucional, foi criado o Comitê Europeu para a Proteção de Dados (*European Data Protection Board* - EDPB), que passou a atuar como órgão europeu competente para aplicação das regras do GDPR em toda União Europeia<sup>138</sup>, como uma espécie de supervisor da atuação das autoridades nacionais de proteção de dados de cada país, e que, no que aqui importa, definiu que caberia, a princípio, à Autoridade Nacional Irlandesa de proteção de

<sup>136</sup> Ver parecer da lavra de Maria Cecília Oliveira Gomes (**Doc. 07**), pgs. 24-25 e 50-51.

<sup>137</sup> <https://www.terra.com.br/byte/regulador-de-privacidade-do-reino-unido-suspende-investigacao-do-whatsapp-apos-acordo,9b99078838583eaacbd02f2e776b0cd6cxpc1622.html> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/CJSzE>

<sup>138</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu\\_pt#:~:text=Regulamento%20Geral%20sobre%20a%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20Dados%20\(RGPD\),-Regulamento%20\(UE\)%202016&text=Este%20regulamento%20constitui%20uma%20medida,p%C3%BAblicos%20n%20mercado%20%C3%BAnico%20digital](https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_pt#:~:text=Regulamento%20Geral%20sobre%20a%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20Dados%20(RGPD),-Regulamento%20(UE)%202016&text=Este%20regulamento%20constitui%20uma%20medida,p%C3%BAblicos%20n%20mercado%20%C3%BAnico%20digital) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/9PkLe>.

dados (Data Protection Commission for Ireland) a investigação sobre as mudanças trazidas pela nova política de privacidade de 2018 do WhatsApp<sup>139</sup>, uma vez que o Grupo Facebook/Meta tem sua sede europeia naquele país. E ao cabo, a Autoridade Nacional da Irlanda impôs ao **WHATSAPP**, em agosto de 2021, uma multa de nada menos que € 225.000.000,00<sup>140</sup>, por violações aos princípios da transparência e ao dever de informação perante os usuários, além de determinar-lhe o saneamento de tais vícios<sup>141</sup>.

Não bastasse, em sede de supervisão, o Conselho Europeu entendeu que, em relação a outros pontos sob investigação, a atuação da Autoridade Nacional da Irlanda foi considerada aquém do devido, o que resultou em uma multa adicional para o **WHATSAPP**, de € 5.500.000,00<sup>142</sup>, com determinações suplementares de sanear novos vícios, por entender que a empresa mobilizara indevidamente as bases legais de legítimo interesse<sup>143</sup> e de execução de contrato<sup>144</sup> ao tentar fundamentar os tratamentos de dados que promovia, à época, no bloco. O recurso interposto pelo **WHATSAPP**, em face dessas decisões administrativas, não foi provido, e as multas impostas foram mantidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.<sup>145</sup>

Ainda, em maio de 2021, ao analisar as alterações promovidas exatamente pela política de privacidade objeto da presente Ação, a Autoridade Alemã de Proteção de Dados emitiu comando proibindo o compartilhamento de dados pessoais de usuários alemães do WhatsApp para o Grupo

<sup>139</sup> [https://edpb.europa.eu/news/news/2021/edpb-adopts-urgent-binding-decision-irish-sa-not-take-final-measures-carry-out\\_pt](https://edpb.europa.eu/news/news/2021/edpb-adopts-urgent-binding-decision-irish-sa-not-take-final-measures-carry-out_pt)

<sup>140</sup> Data Protection Commission for Ireland, caso IN-18-12-2, decisão proferida 20/08/2021, cujos detalhes podem ser acessados em [https://gdprhub.eu/index.php?title=DPC\\_\(Ireland\)\\_-WhatsApp\\_Ireland\\_Limited\\_-\\_IN-18-12-2](https://gdprhub.eu/index.php?title=DPC_(Ireland)_-WhatsApp_Ireland_Limited_-_IN-18-12-2) / link arquivado: <https://archive.ph/RjFkt>

<sup>141</sup> <https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2021/09/4947272-regulador-europeu-multa-whatsapp-por-uso-de-dados-pessoais.html> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/7Suxt>

<sup>142</sup> [https://www.edpb.europa.eu/news/news/2023/edpb-publishes-binding-decision-concerning-whatsapp\\_en](https://www.edpb.europa.eu/news/news/2023/edpb-publishes-binding-decision-concerning-whatsapp_en). / link arquivado: <https://archive.ph/wip/koqFN/>

<sup>143</sup> Decisão Vinculante nº 1/2021, proferida pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados em 20/08/2021, cujos detalhes podem ser acessados no link [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12021-dispute-arisen\\_en](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12021-dispute-arisen_en) / link arquivado: <https://archive.ph/TKTOy>

<sup>144</sup> Decisão Vinculante nº 5/2022, proferida pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados em 05/12/2022, cujos detalhes podem ser acessados no link [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-52022-dispute-submitted\\_en](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-52022-dispute-submitted_en) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/5qbF0>

<sup>145</sup> <https://observador.pt/2022/12/07/tribunal-europeu-rejeita-recurso-do-whatsapp-contra-comite-europeu-para-a-protecao-de-dados-devido-a-multa-de-225-milhoes/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/JqiWr>

Facebook/Meta<sup>146 e 147</sup>, justificando que não há base legal para o tratamento desses dados por outra empresa que não a que efetivamente exerce o serviço de mensageria para o consumidor.

Por fim, em 2023, outra multa foi aplicada (e mantida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia), desta vez em face do Grupo Facebook/Meta como um todo, no valor de nada menos que € 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de euros), após terem sido apuradas violações de decorrentes do compartilhamento de dados de usuários europeus do WhatsApp, para os Estados Unidos, em análise que congregou aspectos do direito da proteção de dados pessoais e do direito concorrencial, como abuso de domínio do mercado<sup>148</sup>. Além da multa, foi determinada a interrupção de tal compartilhamento.

Esse encadeamento de sanções, além de ter imposto custos econômicos por práticas irregulares adotadas pelo WHATSAPP e pelo Grupo Facebook/Meta, acabou criando aos cidadãos europeus um maior grau de proteção a seus direitos, em especial ao direito fundamental de proteção de dados pessoais, se comparado com os cidadãos de outros países.

Isso fica claro quando comparamos os termos de uso e as políticas de privacidade de 2021, vigentes no Brasil hoje e na Europa após o enforcement promovido pelas mencionadas instituições de controle.

Na política de privacidade aplicável à União Europeia<sup>149</sup>, a redação sobre um aspecto central desta Ação, o compartilhamento de informações com outras empresas do Grupo Facebook/Meta, é significativamente diferente da política de privacidade aplicável ao Brasil. Confira-se o trecho pertinente da política vigente para o espaço europeu:

*“O WhatsApp também trabalha e compartilha informações com outras Empresas do Facebook que atuam em nosso nome para nos ajudar a operar,*

<sup>146</sup> <https://www.dataguidance.com/news/hamburg-hmbbfdi-prohibits-further-processing-whatsapp> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/LdEsP>

<sup>147</sup> <https://www.cnbc.com/2021/05/11/facebook-has-been-told-to-stop-processing-german-whatsapp-data.html> / link arquivado: <https://archive.ph/zoRkM>

<sup>148</sup> <https://oglobo.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2023/07/facebook-perde-batalha-na-justica-da-ue-em-caso-envolvendo-abuso-de-poder-de-mercado-e-protacao-de-dados.ghtml> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/zSQ8P>

<sup>149</sup> [https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy-eea/revisions/20210104?lang=pt\\_br/#privacy-policy-how-we-work-with-other-facebook-companies](https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy-eea/revisions/20210104?lang=pt_br/#privacy-policy-how-we-work-with-other-facebook-companies) (link arquivado: <https://archive.ph/wip/b6GY5>)

*fornecer, aprimorar, entender, personalizar, oferecer suporte e anunciar nossos Serviços. Isso inclui o fornecimento de infraestrutura, tecnologia e sistemas. Por exemplo, para fornecer mensagens e ligações rápidas e confiáveis em todo o mundo; aprimorar a infraestrutura e os sistemas de entrega; entender como nossos Serviços são usados; ajudar-nos a fornecer a você um meio de se conectar com empresas; e proteger sistemas. Quando recebemos serviços das Empresas do Facebook, as informações que compartilhamos com elas são usados em nome do WhatsApp e em conformidade com nossas instruções. Todas as informações que o WhatsApp compartilha nessas condições não podem ser usadas para as finalidades próprias das Empresas do Facebook.*

Deste trecho, nota-se que, para os cidadãos europeus, há uma vedação expressa ao uso de dados pessoais compartilhados pelo WhatsApp para “finalidade próprias” de empresas da Meta, não havendo menção sequer a “sugestões de amigos e grupos”, muito menos a “atividades de criação de perfis de usuários” ou “exibição de ofertas e anúncios”, como ocorre na política de privacidade de 2021 aplicável ao Brasil.

Assim, embora fosse muito razoável esperar que o **WHATSAPP** e o Grupo Facebook/Meta, depois de serem sancionados reiteradas vezes, por múltiplas instituições, que apontaram diversas ilicitudes em seus tratamentos de dados pessoais, adequassem suas operações em todo o globo, o que houve foi que tais adequações ficaram restritas aos cidadãos europeus, de modo que os direitos fundamentais de cidadãos de outras regiões e de outros países seguiram sendo violados. Isso é especialmente injustificável em relação ao Brasil, considerando as enormes similitudes a LGPD e o GDPR, sobretudo no que concerne ao rol de direitos previstos nesses diplomas e na lógica de proteção que eles conferem<sup>150</sup>.

<sup>150</sup> Sobre isso, ver SCHERTEL, Laura e DONEDA, Danilo. “Reflexões iniciais sobre a nova Lei Geral de Proteção de Dados”. In: *Revista de Direito do Consumidor* n° 120, 2018. Pp. 473-481.

De se registrar que a política de privacidade do WhatsApp aplicável ao espaço europeu já foi atualizada, desde 2021, em outras três oportunidades, sendo que em todas elas as descrições de tratamento são muito mais claras e compreensíveis, e as limitações a tratamentos injustificáveis são muito mais estritas do que as presentes no documento aplicável ao Brasil. Essa é a conclusão do citado parecer da lavra de Artur Péricles Lima Monteiro<sup>151</sup>:

*“Quesito nº 6: Há alguma diferença no tratamento (da política de privacidade do WhatsApp) dado na União Europeia e no Brasil?”*

*(...) a política de privacidade vigente no Brasil discrepa significativamente da vigente no Espaço Econômico Europeu. Cf. supra, §§ 141–147. A descrição das atividades de compartilhamento de dados na política de privacidade vigente no Brasil é vaga e guarda correspondência com o texto que foi julgado “tão abstrato que [] desprovido de sentido”, em autuação que impôs multa de 225 milhões de euros ao WhatsApp. Cf. supra, §§ 155-156. Além disso, aos usuários brasileiros do WhatsApp não são prestadas informações essenciais sobre o tratamento de seus dados — identificação da base legal e dos interesses legítimos do controlador —, embora informações correspondentes estejam à disposição de usuários europeus. Não há justificativa plausível para que tais informações deixem de ser prestadas no Brasil. Cf. supra, §§ 157–162”*

Por tudo isso, pergunta-se qual é a razão *jurídica* para este tratamento diferenciado entre europeus e brasileiros. Por quê, afinal, os cidadãos brasileiros podem ter seus dados pessoais livremente compartilhados pelo **WHATSAPP**, com empresas do Grupo Meta, quando a base de nosso sistema de proteção de dados tem inspiração no modelo europeu, e na Europa tais possibilidades são vedadas? É insustentável que países/blocos regionais com legislações semelhantes no tema recebam tratamentos tão discrepantes. Ao que tudo indica, o que o explica é tão somente o interesse do **WHATSAPP** e do Grupo Meta em maximizar seus interesses econômicos, mesmo que às custas da violação do direito à proteção de dados pessoais de ao menos cento e cinquenta milhões de cidadãos brasileiros, o mais recente incorporado à lista de direitos fundamentais da Constituição Federal de nosso país (art. 5º, LXXIX).

<sup>151</sup> Destaca-se a resposta ao “do parecer da lavra de Artur Péricles Lima Monteiro (Doc. 06), pgs. 84-85.

Essa discrepância sugere que a adequação das práticas do **WHATSAPP** e do Grupo Meta depende, incontornavelmente, da atuação firme de instituições de controle, que lhes imponham custos econômicos severos e que lhes determinem a adoção compulsória de medidas de correção nos tratamentos de dados que promovem. E como se verá no tópico a seguir, uma vez que a **ANPD**, como uma das instituições de controle responsáveis pelo *enforcement* da legislação brasileira em sede administrativa falhou em cumprir esse papel, a adequação das práticas ilícitas ora expostas está, hoje, nas mãos desse d. juízo, e passa pela procedência da presente Ação.

### **3.6. Síntese das violações praticadas pelo WHATSAPP**

Por todo exposto, apurou-se, portanto, que o **WHATSAPP** praticou violações diversas, nomeadamente:

- Violação a seus deveres de transparência (art. 6º, VI, LGPD), e consequente violação ao direito à informação de seus ao menos cento e cinquenta milhões de usuários brasileiros (art. 9º, *caput*, LGPD c/c art. 7º, VIII, Marco Civil da Internet), por apresentar, na política de privacidade de 2021, mudanças de tratamento de seus dados de forma vaga, genérica, confusa e dispersa em diversos documentos, criando fatores de indução a aceites sem a devida compreensão sobre os impactos que tal decisão teria;
- Violação ao direito dos titulares desses dados de vê-los serem tratados com lastro em bases legais válidas, considerando não apenas que a empresa não os informou quais os fundamentos das operações que realiza, como ainda não conseguiu ancorá-las em *execução de contrato* (art. 7º, V, LGPD), em *legítimo interesse* (art. 7º, IX, LGPD) ou em consentimento (art. 7º, I, LGPD), que, no caso, foi colhido de modo *forçado*;
- Violação ao princípio da necessidade (art. 6º, III, LGPD), na medida em que a empresa promove, com base na política de privacidade de 2021 aplicável ao Brasil, um conjunto de tratamentos de dados - tanto no plano da coleta quanto no plano do compartilhamento - não somente opaco, mas também - quando nos esforçamos extraordinariamente para

entendê-lo minimamente - *excessivo e desproporcional* em relação às finalidades legítimas de operação do aplicativo;

- Violação ao direito fundamental à proteção de dados pessoais (art. 5º, LXXIX da CF), por contínuas infrações à legislação de proteção de dados pessoais e pela falta de adequação e reparação no tratamento de dados pessoais dos consumidores brasileiros;
- Violação aos direitos dos usuários enquanto consumidores, ao incorrer em condutas que configuram práticas abusivas tipificadas nos arts. 39, IV e V, e 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor.

Esse conjunto de violações praticadas pelo **WHATSAPP**, já sancionadas por outros países porque ilícitas também à luz de suas respectivas legislações, demonstra a necessidade de intervenção do Poder Judiciário para impor-lhe custos em duas frentes (tópico 5.1, *infra*). Em uma frente voltada ao passado, por meio da condenação da empresa ora demandada a reparar os ao menos cento e cinquenta milhões de usuários brasileiros do WhatsApp, pelos danos morais coletivos e pelos danos sociais causados desde então, observando-se, no ponto, parâmetros objetivos, em analogia aos utilizados para as condenações por ela sofridas na União Europeia. Já em uma frente voltada ao futuro, por meio da condenação da empresa a obrigações de fazer que permitam superar o cenário de violações de direitos dos usuários brasileiros, disponibilizando-lhes meios para *reverterem* o aceite que deram, de forma desinformada e forçada, à política de privacidade de 2021, e interrompendo-se, doravante, os tratamentos de dados - sobretudo os compartilhamentos com outras empresas do Grupo - que se mostraram ilegais e em conflito com a legislação de nosso país.

#### 4. Os problemas institucionais do caso: violações praticadas pela ANPD e a necessidade de intervenção do Poder Judiciário para garantir o funcionamento do modelo de regulação de proteção de dados pessoais vigente no Brasil

No tópico anterior, tratou-se dos problemas de mérito relacionados ao caso em tela, expondo as práticas ilícitas promovidas pelo **WHATSAPP** com base na política de privacidade de 2021 da plataforma, em prejuízo dos milhões de seus usuários.

Neste presente tópico, no entanto, será necessário tratar dos problemas institucionais que emergiram no contexto das apurações do caso conduzidas no Brasil.

Como se verá em detalhes, em nosso país, o anúncio da política de privacidade de 2021 do WhatsApp levou diversas instituições de controle nacionais a se mobilizarem para investigar possíveis violações sob suas respectivas atribuições e, por determinado período, elas chegaram até mesmo a se unir em um inédito esforço de articulação para conter riscos que pudessem surgir a partir das novas práticas noticiadas.

Essa articulação deu origem a um Quarteto de Instituições que foi exitoso em, num primeiro momento, conter prejuízos que se avizinhavam com a iminente entrada em vigor desta política de privacidade de 2021 do WhatsApp, mas acabou se desfazendo quando, em dado momento, a **ANPD** passou a se comportar de modo contraditório com suas análises iniciais do caso e, mais ainda, quando ela passou a ter uma postura crescentemente opaca, infensa a qualquer *accountability* pública.

A partir desse novo estágio, foi sendo possível perceber que a **ANPD** praticou graves violações durante sua investigação sobre a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, que, se não forem alvo da intervenção do Poder Judiciário esperada por esta Ação, colocarão em risco o bom funcionamento do modelo de regulação de proteção de dados pessoais vigente no Brasil.

#### 4.1. O contexto da atuação extrajudicial do Quarteto de Instituições formado por MPF, CADE, SENACON e ANPD

Como visto, os responsáveis pelo **WHATSAPP** anunciaram, na virada de 2020 para 2021, um conjunto de alterações de seus termos de uso, que passariam a vigorar no início de fevereiro daquele ano. Tais anúncios, que passaram a ser feitos dentro da própria aplicação, logo causaram uma forte repercussão na sociedade civil, tanto nacional<sup>152</sup> quanto internacional<sup>153</sup>, por serem vistos como práticas *inéditas* de compartilhamento de dados, de usuários da plataforma, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta, em eventual violação a seus direitos de privacidade e de proteção de dados. Em especial, chamou a atenção de especialistas do campo digital o fato de que o **WHATSAPP**, ao anunciar mudanças nos termos de uso da aplicação, não disponibilizava aos usuários afetados uma opção de *não* compartilhar tais dados com as empresas do Grupo, em um movimento, portanto, que de partida parecia diferente do promovido desde dezembro de 2019, quando estes tipos de compartilhamento eram *facultativos*<sup>154</sup>.

Diante dessa repercussão negativa, a postura inicial do Grupo Facebook/Meta em geral, e do **WHATSAPP** em específico, foi alegar que teria havido um mero “problema de compreensão” sobre os novos termos anunciados<sup>155</sup>, e sustentar, assim, que não haveria mudanças profundas em curso, a ponto de impactarem a privacidade e os direitos dos usuários à proteção de seus dados.

<sup>152</sup> <https://oglobo.globo.com/economia/whatsapp-que-muda-com-as-novas-regras-de-privacidade-24837270> / link arquivado: <https://archive.ph/FSboH>

<sup>153</sup> <https://www.bbc.com/news/technology-55573149> / link arquivado: <https://archive.ph/2EKQe>

<sup>154</sup> “*Se você já usa o WhatsApp poderá escolher não compartilhar os dados da sua conta do WhatsApp com o Facebook para melhorar suas experiências com anúncios e produtos no Facebook*”, dentro de um prazo de 30 dias após o aceite, dizia o trecho até então vigente, e que era suprimido na versão anunciada para entrar em vigor em fevereiro de 2021.

<sup>155</sup> Nesse sentido, Will Cathcart, diretor do WhatsApp no Facebook, usou uma rede social para tentar tranquilizar os usuários. Segundo o executivo, a atualização se refere à comunicação de negócios e “não altera as práticas de compartilhamento de dados do WhatsApp com o Facebook”. Ainda, alegou ele que “Nós atualizamos nossas políticas para sermos transparentes e melhor descrevermos ferramentas opcionais de pessoas para negócios”. <https://oglobo.globo.com/economia/whatsapp-que-muda-com-as-novas-regras-de-privacidade-24837270> / link arquivado: <https://archive.ph/FSboH>

Apesar disso, já em 15/01/2021 o **WHATSAPP** veio a público indicar que iria *adiar* a entrada em vigor dessa nova política de privacidade, para 15/05/2021, aduzindo que seria pertinente, nesse meio tempo, “esclarecer” temas que levantaram controvérsia e passar uma mensagem mais exata a respeito dos pontos que seriam alterados.

Entrementes, contudo, as mudanças anunciadas em janeiro passaram a ser objeto não apenas de incômodos na sociedade civil especializada, mas efetivamente de *investigações*, mundo afora, por instituições de controle de diferentes países. Apenas para citar alguns, na Itália<sup>156</sup>, na Europa<sup>157</sup>, na Argentina<sup>158</sup>, Turquia<sup>159</sup>, Índia<sup>160</sup>, entre tantos outros, o Grupo Facebook/Meta e o **WHATSAPP** tornaram-se alvo de questionamentos em diversas frentes, que perquiriram quais eram os reais impactos das mudanças anunciadas, para os direitos dos usuários da aplicação.

No Brasil, especificamente, na esteira da repercussão pública negativa, iniciou-se um ciclo de notificações oriundas de instituições administrativas como o PROCON-SP<sup>161</sup> e a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública - SENACON, solicitando ao Grupo Facebook/Meta e ao **WHATSAPP** maiores informações sobre essa nova política de privacidade anunciada e a aparente mudança de seus termos de uso.

Aprofundando esse movimento, em março de 2021 o **IDEC** considerou importante formular representações perante outras instituições de controle brasileiras (como a **ANPD**, a **SENACON** e o **MPF** atuante junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE<sup>162</sup>),

<sup>156</sup> <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2017/5/alias-8754>

<sup>157</sup> [https://www.edpb.europa.eu/news/news/2021/edpb-adopts-urgent-binding-decision-irish-sa-not-take-final-measures-carry-out\\_en](https://www.edpb.europa.eu/news/news/2021/edpb-adopts-urgent-binding-decision-irish-sa-not-take-final-measures-carry-out_en) / link arquivado: <https://archive.ph/wip/sgNTU>

<sup>158</sup> <https://www.cronista.com/infotechnology/actualidad/el-gobierno-contra-whatsapp-que-prohibio-y-como-lo-quiere-regular/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/Jf69m>

<sup>159</sup> <https://www.mondaq.com/turkey/privacy-protection/1111554/whatsapp-gets-record-fine-by-the-turkish-personal-data-protection-authority> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/FPo2V>

<sup>160</sup> <https://www.indiatoday.in/india/story/whatsapp-delhi-hc-new-privacy-policy-hold-data-protection-law-comes-force-1825928-2021-07-09> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/WOlin>

<sup>161</sup> <https://www.procon.sp.gov.br/procon-sp-notifica-whatsapp/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/DSyPa>

<sup>162</sup> Carta Coex nº 80/2021, de 31/03/2021 (**Doc. 12**).

reforçando indicativos de numerosas possíveis violações decorrentes dessa nova política de privacidade do WhatsApp, à luz da legislação brasileira<sup>163</sup>.

Não bastasse, também em abril de 2021, o **MPF**, pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no estado de São Paulo, instaurou o Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62, a partir de representação da organização não governamental então denominada *Sum of Us* (hoje *Ekō*), acompanhada de um longo parecer assinado pela professora e especialista em privacidade e proteção de dados pessoais Maria Cecília Oliveira Gomes<sup>164</sup>, que igualmente apontava um conjunto multifacetado de ilegalidades que estariam ligadas à política de privacidade em tela), e em seu âmbito o *Parquet* não apenas solicitou informações sobre o caso ao **WHATSAPP** e ao Grupo Facebook/Meta, como também provocou a SENACON e a **ANPD** a compartilharem quais providências teriam, eventualmente, adotado a respeito, em suas respectivas alçadas<sup>165</sup>.

#### 4.1.1. O momento inicial de *convergência* entre as instituições de controle

O cenário que se formou entre janeiro e maio de 2021, portanto, foi marcado por um movimento de insatisfação da sociedade civil organizada, acompanhada pela instauração, por diversas instituições de controle, de investigações concomitantes, cada qual em seus respectivos âmbitos de atribuição (por ex., com focos consumerista, concorrencial, de proteção de dados e de cidadania mais amplamente considerada), todas tendo por objeto as aparentes violações de direitos decorrentes da política de privacidade de 2021 do WhatsApp, cuja implementação se avizinhava.

<sup>163</sup> <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/politica-de-privacidade-do-whatsapp-e-questionada-no-ministerio-da-justica-e-na> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/GHOMT>

<sup>164</sup> Cf. Documentos 01, 01.1 e 01.2 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 13**).

<sup>165</sup> Cf. ofícios de Documentos 11, 12, 13 e 14 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 14**).

Nessa esteira, o **MPF**, a **ANPD**, a **SENACON** e o **CADE**, após analisarem as informações que vinham sendo trazidas pela sociedade civil, e receberem respostas preliminares dos próprios responsáveis pelas mudanças questionadas, entenderam por bem, percebendo que até então tinham uma visão *convergente* sobre o caso, articularem-se para darem a ele uma resposta *interinstitucional*.

Assim, em 07/05/2021 (a uma semana, portanto, da nova data de entrada em vigor da política de privacidade em tela), esse “Quarteto de Instituições” expediu uma Recomendação Conjunta ao **WHATSAPP** e ao Grupo Facebook/Meta<sup>166</sup>, em face dos riscos que se avizinhavam.

Tal Recomendação Conjunta recomendava que os dois alvos recomendados adotassem as seguintes providências:

**No tocante ao WhatsApp INC:**

(I) proceder ao adiamento da vigência de sua Política de Privacidade enquanto não adotadas as recomendações sugeridas após as análises dos órgãos reguladores;

(II) abster-se de restringir o acesso dos usuários às funcionalidades do aplicativo, caso estes não adiram à nova política de privacidade, assegurando-lhes a manutenção do atual modelo de uso e, em especial, a manutenção da conta e o vínculo com a plataforma, bem como o acesso aos conteúdos de mensagens e arquivos, pois configuraria conduta irreversível com potencial altamente danoso, inclusive aos direitos dos consumidores, antes da devida análise pelos órgãos reguladores competentes;

(III) adotar as providências orientadas às práticas de tratamento de dados pessoais e de transparência, nos termos da LGPD, conforme Relatório no 9/2021/CGF/ANPD e Nota Técnica no 02/2021/CGTP/ANPD;

<sup>166</sup> Cf. Documento 67.1 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 08**).

### No tocante ao Grupo Facebook:

(I) abster-se de realizar qualquer tipo de tratamento ou compartilhar dados recebidos a partir do recolhimento realizado pelo WhatsApp Inc. com base nas alterações da Política de Privacidade do aplicativo previstas para entrar em vigor no dia 15 de maio de 2021, enquanto não houver o posicionamento dos órgãos reguladores.

Sinalizava-se, com isso, a importância de adoção de medidas de diferentes calibres. Para citar dois exemplos, ventilava-se, em caráter cautelar, a relevância de um *novos* adiamento da política de privacidade que o **WHATSAPP** pretendia pôr em vigor em 15/05/2021, assim como se ventilava, em caráter definitivo, a necessidade de não restringir o acesso, à aplicação, dos usuários que não concordassem com os novos termos de uso.

Essa Recomendação Conjunta, largamente noticiada na imprensa<sup>167</sup>, foi apoiada pelo campo especializado<sup>168</sup>, e acabou gerando resultados concretos logo em seguida, pois o **WHATSAPP**, poucos dias depois, em 14/05/2021, informou ao Quarteto de Instituições que, desde logo, acataria partes dela<sup>169</sup>.

Mais especificamente, acatando o item I da Recomendação Conjunta dirigida ao **WHATSAPP**, os responsáveis pela aplicação indicaram, na ocasião, que suspenderiam, por mais 90 dias, o prazo para seus usuários aceitarem essa nova política de privacidade. No mais, acatando seu

<sup>167</sup> <https://oglobo.globo.com/economia/cade-anpd-senacon-mpf-recomendam-que-whatsapp-adie-implementacao-de-nova-politica-de-privacidade-1-25008058#> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/n4on2>

<sup>168</sup> Tanto assim que o próprio Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI, no uso de suas atribuições previstas no Decreto nº 4.829/2003, veio a público “manifestar apoio à atuação das autoridades nacionais competentes no sentido de proteger os direitos dos usuários da plataforma, em especial no que se refere à ANPD, ao MPF, ao CADE, e à SENACON, que têm trabalhado conjuntamente na investigação e análise de todos os elementos relacionados ao caso, para identificar e tratar eventuais práticas abusivas, recomendando a necessidade de se manterem assertivas e proativas quanto às decisões pertinentes” (cf. <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-mudanca-na-politica-de-privacidade-do-whatsapp/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/NoZI2>)

<sup>169</sup> <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/whatsapp-se-compromete-a-colaborar-com-mpf-cade-anpd-e-senacon-em-relacao-a-nova-politica-de-privacidade> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/M6gEG>

item II, indicaram que nenhum usuário teria a conta suspensa ou apagada *nesse período*<sup>170</sup>, sendo que, posteriormente, em 25/05/2021, após serem instados a tanto, esclareceram, em nota pública, que tais medidas não seriam adotadas *mesmo após os citados 90 dias*<sup>171</sup>.

Porém, já naquele momento os responsáveis pelo **WHATSAPP** indicaram que não acatariam os demais itens<sup>172</sup> da Recomendação Conjunta, ponderando que, nos 90 dias da nova suspensão anunciada, estariam à disposição das autoridades para colaborar respondendo a quaisquer dúvidas que tivessem<sup>173</sup>, e procurariam trazer elementos que evidenciarium que a política de privacidade de 2021 não importaria “*qualquer mudança substancial, material ou significativa na prestação dos serviços do WhatsApp, tendo sido implementada principalmente para conferir maior transparência ao usuário*”, que “*a possibilidade de o WhatsApp compartilhar determinados dados com o Facebook faz parte de sua Política de Privacidade desde 2016, e não da de 2021*”, e que “*a atualização foi implementada (...) sem expandir a capacidade de compartilhamento de dados pelo WhatsApp para uso próprio do Facebook*”<sup>174</sup>.

A partir de então, abriu-se uma etapa de análise aprofundada do caso, pelo Quarteto. E nesse plano, uma vez que a **ANPD** já havia emitido, em 22/03/2021, a Nota Técnica nº 02/2021<sup>175</sup> (apontando questões sérias, como uma provável violação ao princípio da transparência previsto no art. 6º, VI, da LGPD), o Quarteto acordou que seria ela quem ficaria responsável por *concentrar* tal análise, *compartilhando* seus resultados com as demais instituições conforme eles fossem surgindo.

<sup>170</sup> Cf. Documento 18.7 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 09**).

<sup>171</sup> Cf. exposição feita na resposta de Documento 18 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, pgs. 03/04 (**Doc. 10**), e na nota publicada aos usuários no seguinte trecho da seção de suporte e ajuda: [https://faq.whatsapp.com/general/security-and-privacy/what-happens-when-our-terms-and-privacy-policy-updates-take-effect/?lang=pt\\_b](https://faq.whatsapp.com/general/security-and-privacy/what-happens-when-our-terms-and-privacy-policy-updates-take-effect/?lang=pt_b) / (link arquivado: <https://archive.ph/fPLMu>)

<sup>172</sup> Nomeadamente, o item III das recomendações dirigidas ao **WHATSAPP**, e o item I das recomendações dirigidas ao Grupo Facebook/Meta.

<sup>173</sup> <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/whatsapp-se-compromete-a-colaborar-com-mpf-cade-anpd-e-senacon-em-relacao-a-nova-politica-de-privacidade/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/M6gEG>

<sup>174</sup> Cf. Documento 18.7 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, pgs. 04/05 (**Doc. 09**).

<sup>175</sup> [https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NotaTecnicaANPDWhatsApp\\_ocr.pdf/](https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NotaTecnicaANPDWhatsApp_ocr.pdf/) / link arquivado: <https://archive.ph/DqzD0> - **Doc. 59**.

Nesse arranjo, a **ANPD**, então, emitiu, em 30/06/2021, uma segunda Nota Técnica (a Nota Técnica nº 19/2021/CGF/ANPD<sup>176</sup>), pela qual apreciava a resposta apresentada pelo **WHATSAPP** à Nota Técnica nº 02/2021, apontava deficiências da política de privacidade de 2021 (definindo-a como uma “*colcha de retalhos*”), e manifestava uma grande preocupação com o fato de ela permitir um compartilhamento de dados, com o Grupo Facebook/Meta, para um “*rol expansivo de finalidades*”<sup>177</sup>, recomendando, diante disso, mais providências aos responsáveis pela aplicação.

Até este momento, tudo sugeria que todo o Quarteto *convergia* na percepção de forte plausibilidade das notícias de ilegalidades atinentes à política de privacidade de 2021 do WhatsApp, e que a **ANPD** – que vinha demonstrando uma postura firme, plasmada tanto na Nota Técnica nº 02/2021 quanto na Nota Técnica nº 19/2021 – analisaria o caso até o fim com o devido rigor, compartilhamento ampla e transparentemente seus resultados com as demais instituições, para que, se necessário, elas também adotassem providências em seus respectivos âmbitos de atribuição.

Contudo, a partir no início de julho de 2021, o que se viu foi uma surpreendente e radical *mudança na postura inicial adotada pela ANPD*. Como se exporá a seguir (item 4.2 *infra*), ao longo do segundo semestre daquele ano, a ANPD passou a ignorar boa parte das análises que havia feito até então e, em uma terceira nota técnica, a Nota Técnica nº 49/2022<sup>178</sup>, emitida em 06/05/2022, acabou concluindo pelo suposto atendimento às recomendações dirigidas ao WHATSAPP, avalizando essa sua nova política de privacidade.

Com essa surpreendente e radical mudança de postura, que foi ficando clara somente ao longo dos meses, instalou-se, então, um novo momento, de *divergência* interna ao Quarteto, opondo **ANPD** e **MPF**, e que fez surgir a necessidade de ajuizamento da presente Ação.

<sup>176</sup> <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/NotaTcnica19.2021.CGF.ANPD.pdf> (Doc. 60)

<sup>177</sup> Extrai-se da referida Nota Técnica nº 19/2021: “*o WhatsApp apresenta uma ‘2 que obriga o titular de dados a navegar entre diversas páginas, ora presentes em sua Política de Privacidade, ora presentes em sua Central de Ajuda, para montar um quebra-cabeça que lhe informe quais dados são coletados para quais finalidades. Mais preocupante ainda é a constatação de que, ao final, a conclusão a que se chega é que todas as categorias de dados pessoais listadas na Política de Privacidade, e outras adicionais que não são explicitadas, poderão ser compartilhadas com o Facebook (e grupo empresarial) para o alcance do rol expansivo de finalidades acima mencionadas*”.

<sup>178</sup> [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) (Doc. 61)

#### 4.1.2. O momento de instalação de *divergência* entre as instituições de controle

Como mencionado, em 30/06/2021, a **ANPD** – que por acordo do Quarteto passaria a concentrar a análise das respostas apresentadas pelo **WHATSAPP** em face da Recomendação Conjunta – emitiu a Nota Técnica nº 19/2021.

Essa segunda nota técnica era rigorosa, e apontava que vários argumentos apresentados pelo **WHATSAPP** até então haviam sido “insuficientes”, e que, pelo apurado, era até mesmo “*possível concluir que uma vasta categoria de dados pessoais é compartilhada com o Facebook*”, o que implicava “*um alto risco à privacidade dos titulares de dados, tendo em vista o volume massivo de informações que poderão ser compartilhadas com terceiros*”. Diante desse cenário, a **ANPD** fez um numeroso conjunto de recomendações – em tese, frise-se, *instrumentais* à Recomendação Conjunta – aos responsáveis pela aplicação.

Somente dois meses depois de receber a Nota Técnica nº 19/2021, em 30/08/2021, o **WHATSAPP** apresentou à **ANPD** uma resposta formal a seu respeito.

Dessa resposta, é possível extrair que, nesse meio tempo, a **ANPD** e os responsáveis pelo **WHATSAPP** se reuniram três vezes (em 22/07/2021, 26/07/2021 e 27/07/2021<sup>179</sup>), e, embora não haja registro de ata, nessas ocasiões teriam sido prestadas informações adicionais sobre a operação da aplicação, bem como fornecidas respostas e propostas para suposto cumprimento das recomendações que haviam sido feitas a essa demandada.

Da referida resposta, é possível extrair ainda que o **WHATSAPP** alegava ter cumprido, com essas respostas e propostas, todas as recomendações que lhe haviam sido feitas, e que estava “*confiante de que os esclarecimentos e providências sumarizados são suficientes para resolver a questão de forma cooperativa e coordenada com todas as autoridades envolvidas*”.

---

<sup>179</sup> Essa informação também consta de petição apresentada em 29/07/2021 pelo **WHATSAPP** à **ANPD**, nos autos do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 - cf. Anexo 4 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 57**), pgs. 434-439.

Ao longo dos 07 meses seguintes, nenhum outro ato de instrução foi praticado pela ANPD no âmbito do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04, que reunia sua apuração do caso. De fato, em todo o segundo semestre de 2021, apenas foi juntado, ao referido feito, uma nova petição apresentada espontaneamente pelo WHATSAPP em 15/10/2021, contendo uma documentação adicional em suposto atendimento às recomendações feitas pela Nota Técnica nº 19/2021<sup>180</sup>. Assim, nesse período o que houve foram apenas adiamentos sucessivos dos prazos que a ANPD estabeleceu – a si mesma, e aos demais integrantes do Quarteto – para análise das respostas escritas e das informações prestadas pelo WHATSAPP em suposto atendimento à Recomendação Conjunta expedida.

Com o passar do tempo, essa demora passou a levantar, no **MPF**, a preocupação de que, entretantes, os usuários brasileiros da aplicação poderiam estar sofrendo prejuízos concretos.

Pois, se por um lado esses adiamentos dos prazos de análise da **ANPD** vieram acompanhados de adiamentos, pelo **WHATSAPP**, da entrada em vigor da política de privacidade de 2021 (alegadamente postergada para depois de um final posicionamento do Quarteto quanto às informações e às respostas apresentadas), por outro lado os responsáveis pela aplicação, mesmo após a expedição da Recomendação Conjunta, seguiram anunciando a seus usuários, *com frequência relativamente alta*, a possibilidade/necessidade de aderirem aos novos termos de uso (apesar de eles estarem, frise-se, à época *sob investigação* de nada menos que quatro instituições de controle do país). Com isso, e estando ainda pouco claro se o **WHATSAPP** havia postergado *toda* a política que havia anunciado em janeiro daquele ano, ou apenas *parte* dela, o **MPF** passou a vislumbrar um risco grave, de que, ao longo daqueles meses em que a **ANPD** não entregava sua análise técnica sobre as respostas e informações apresentadas pela empresa demandada, um grande número de usuários no país estivesse aderindo, de forma irrefletida, às práticas em tela – consolidando *de fato* um cenário que, *juridicamente*, poderia se mostrar, mais adiante, violador de direitos de centenas de milhões de pessoas.

---

<sup>180</sup> cf. Anexo 4 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 57) pgs. 518-660.

De se registrar que o receio que movia o *Parquet*, na ocasião, não era hipotético, mas calcado em elementos concretos, como os indicativos de que, desde a expedição da Recomendação Conjunta pelo Quarteto de Instituições brasileiras, o **WHATSAPP** foi alvo, em diversos outros países, de intensas sanções precisamente em razão de políticas de privacidade como a em tela. Apenas a título de exemplo, a Itália havia, entretanto, condenado a empresa ora demandada a uma multa de € 3.000.000,00, por entender esse mesmo conjunto de práticas violador de direitos de seus nacionais<sup>181</sup>. Na América Latina, a autoridade consumerista da Argentina também havia imposto uma multa de \$ 5.000.000,00 ao **WHATSAPP**, por violação dos direitos dos consumidores do serviço prestado pela plataforma<sup>182</sup>. Também o Reino Unido, por sua autoridade de proteção de dados (*Information Commissioner's Office*), já havia entendido que o compartilhamento em favor dos negócios do Grupo Facebook/Meta, em termos próximos aos anunciados em janeiro de 2021, violava princípios da proteção de dados e implicaria desvio de finalidade original<sup>183</sup>, tendo tal julgamento ensejado um compromisso, pelo **WHATSAPP**, de dar maior proteção aos dados de cidadãos da União Europeia e do Reino Unido, na base controlador para controlador<sup>184</sup>.

Diante disso, e tendo comunicado seu incômodo com os sucessivos adiamentos que vinham ocorrendo ao longo daqueles meses, o **MPF** promoveu, em 08/04/2022<sup>185</sup>, a *retomada* da instrução do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, para conduzi-la *em paralelo* à análise que seguia pendente por parte da **ANPD**, após mais de 07 meses da apresentação da resposta formal do **WHATSAPP** à Nota Técnica nº 19/2021.

Poucos dias depois de anunciada a retomada da instrução do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, representantes da **ANPD** convocaram uma reunião com representantes das

<sup>181</sup> <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2017/5/alias-8754>

<sup>182</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sancion-de-5-millones-facebook-argentina-por-clausulas-abusivas-en-los-terminos-de-uso-de> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/8cG0I>

<sup>183</sup> <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/14/whatsapp-sharing-user-data-facebook-illegal-ico-gdpr> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/OPkFw>

<sup>184</sup> Essas razões foram consignadas no despacho de Documento 66 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 15**).

<sup>185</sup> De se consignar que essa retomada já havia sido decidida e anunciada em 10/01/2022, cf. despacho de Documento 61 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 16**).

demais instituições do Quarteto, que veio a ser realizada em 20/04/2022. Na ocasião<sup>186</sup>, a **ANPD** anunciou que havia encerrado a terceira análise técnica sobre a política de privacidade de 2021, com a compreensão de que o **WHATSAPP** supostamente teria atendido às recomendações que lhe foram feitas, e indicou que entendia que os demais integrantes do Quarteto também deveriam aderir a seu conteúdo.

Os membros do **MPF** presentes na reunião, porém, frisaram seu incômodo com os sucessivos adiamentos dos prazos que a **ANPD** se colocara para análise das respostas e dos documentos apresentados pelo **WHATSAPP**, e também com o fato de que o mencionado Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 estava, até então, *absolutamente sigiloso*, apesar de reunir informações de interesse não apenas das demais instituições do Quarteto, como ainda de toda a sociedade. Consignaram, assim, que não havia qualquer possibilidade de o **MPF** aderir ao conteúdo dessa terceira análise técnica da **ANPD** sem que, antes, fosse possível se debruçar adequadamente sobre todo o aludido processo administrativo, até porque a conclusão ventilada na reunião parecia *contraditória* com as análises técnicas anteriores e com as diversas decisões de órgãos internacionais que responsabilizaram o **WHATSAPP** por práticas como essas<sup>187</sup>.

Após debates, ficou acordado, então, que a **ANPD** daria acesso, com prioridade, ao referido feito, para que os representantes das demais instituições integrantes do Quarteto se debruçassem tanto sobre a documentação apresentada pelo **WHATSAPP**, quanto sobre as análises que haviam sido produzidas a respeito até então (análises estas que, consigne-se, depois se viu que não haviam sido formalizadas em qualquer ato constante do processo até aquele momento).

Somente duas semanas depois, em 05/05/2023, a **ANPD** compartilhou com as demais instituições, em caráter reservado, a minuta do que viria a ser sua terceira nota técnica sobre o caso, para avaliação e desejada adesão de todo o Quarteto.

<sup>186</sup> Cf. registrado no despacho de Documento 71 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 17**).

<sup>187</sup> Cabe consignar que, apesar de tal reunião ter sido convocada pela **ANPD**, esta não a formalizou nos autos do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04, não havendo, assim, ata ou qualquer registro consolidando seu conteúdo.

Mas ao lerem-na, os membros do **MPF** – que naqueles dias ainda seguiam, vale pontuar, sem acesso ao Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 – de pronto discordaram de diversas conclusões a que chegou a **ANPD**. Mais ainda, notaram, com perplexidade, que a **ANPD**, ao concluir pela suposta regularidade das práticas do **WHATSAPP**, apontava que não estava se posicionando sobre o *compartilhamento* de dados pessoais de usuários da aplicação, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta, muito embora este fosse o aspecto que trazia as maiores preocupações na sociedade civil, que vinha sendo visto como objeto principal das investigações das instituições de controle, e que estava sendo a base central de condenações impostas por diversas instâncias internacionais no exterior. Segundo a **ANPD** indicava nesta minuta, tais práticas de compartilhamento seriam analisadas no âmbito de um *novus* feito, a ser instaurado a partir do *desmembramento* do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 – o que levantava a real preocupação de que a análise deste ponto fosse jogada para um futuro sem qualquer definição.

A **ANPD**, confrontada com esses pontos, apenas afirmou que a minuta em tela seria enviada ao **WHATSAPP** e publicada ainda naquele mês – e de fato, apenas um dia depois de compartilhar a minuta com as demais instituições, em 06/05/2023, a **ANPD** assinou a Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD<sup>188</sup>, dando-se definitividade às conclusões pela regularidade das práticas em tela, sem sequer aguardar o que as demais instituições tinham a dizer a respeito do caso.

Diante disso, as instituições do Quarteto concordaram que a articulação extrajudicial que vinham conduzindo deveria ser encerrada, e que cada uma delas poderia dar, dali em diante, seus próprios encaminhamentos ao caso, em seus respectivos âmbitos de atribuição. E a formalizarem isso, em 23/05/2022, o **MPF**, a **ANPD**, o CADE e SENACON divulgaram a Ata Conjunta ANPD-CADE-MPF-SENACON nº 008/2022/AC/3CCR/MPF<sup>189</sup> (PGR-00193357/2022), em que, além de se recapitularem os passos adotados pelo Quarteto, cada instituição consolidou suas percepções e pôde apontar suas ressalvas preliminares em relação à citada Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD.

<sup>188</sup> [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) / link arquivado: <https://archive.ph/djhJE> (Doc. 61)

<sup>189</sup> <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/AtaConjunta.pdf>

As ressalvas/divergências colocadas pelo **MPF** na referida Ata Conjunta, no que importa à presente Ação, foram as seguintes:

"Em primeiro lugar e sem desconsiderar os avanços pontuais na adequação pela empresa WhatsApp da sua política de privacidade, a partir da atuação dos quatro órgãos, o MPF frisa que, até por ter âmbitos de atribuições diversos, relacionados (a) à defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis relacionados à temática da proteção da privacidade e dos dados pessoais, (b) à defesa do consumidor e (c) à defesa da ordem econômica e da concorrência, se reserva, neste momento, a não aderir totalmente aos termos da análise da Nota Técnica no 49/2022/CGF/ANPD, seja porque não teve o mesmo tempo da ANPD para consolidar sua posição, seja porque, em alguns pontos, seu escopo de análise tende a ser distinto daquele decorrente das atribuições legais da ANPD e dos demais órgãos, a merecer um exame próprio. Com essa perspectiva, o MPF registra que os encaminhamentos decorrentes dessa nota técnica não prejudicam a atuação, atual ou futura, dos órgãos do MPF com atribuição nessas e noutras temáticas correlacionadas.

Em segundo lugar, em relação ao tema da devida transparência da política de privacidade e tratamento de dados promovida pelo WhatsApp, o MPF observa que, além do escopo da Lei Geral de Proteção de Dados (art. 6º, VI), que orientou a análise da ANPD, a análise que lhe cabe será pautada também em outras bases legais, como o Código de Defesa do Consumidor (art. 4º, art. 6º, III, e art. 46) e o Marco Civil da Internet (art. 7º, VII e IX), com suas respectivas principiologias, abordando aspectos como a vulnerabilidade do consumidor no mercado de aplicações digitais; a garantia da transparência e clareza para os usuários nos momentos de mudança das políticas e termos de serviços da empresa; e as regras pertinentes sobre inversão do ônus da prova, entre outros temas.

Em terceiro lugar, na temática da transparência, no ponto específico do acesso facilitado dos usuários aos textos da política de privacidade, o MPF reconhece os ajustes que foram feitos pela empresa, em razão da atuação conjunta do quarteto, observando, contudo, que há avanços adicionais que podem ser implementados nessa direção, tais como: (a)

a consolidação do texto da política de privacidade em um único documento, ainda que segmentado em partes, a exemplo da versão europeia; (b) a indicação do número de controle interno da empresa para as versões do documento único, com a respectiva data; (c) a inclusão de numeração nos parágrafos e itens, para facilitar o referenciamento pelos usuários e autoridades; e (d) a inclusão de atalho para a impressão, em pdf ou outro formato digital, do documento consolidado e outros documentos essenciais da política de privacidade.

Em quarto lugar, em relação à temática da base legal de tratamento de dados pela empresa, alvo de preocupações de vários setores da sociedade, e considerando o entendimento da nota técnica de que o tratamento promovido pela plataforma estaria embasado na categoria de legítimo interesse, não envolvendo, portanto, a categoria de consentimento, o MPF consigna que um aprofundamento de sua análise pode chegar às mesmas conclusões da ANPD, mas desde logo recorda que, em outros lugares do mundo, quando se debruçaram sobre a mesma política de privacidade do WhatsApp, outras autoridades (como, a princípio, as da Itália, da Espanha e da Alemanha) entenderam que a discussão abarca também a categoria do consentimento, com suas múltiplas condicionantes, destinadas a evitar a ocorrência de consentimento forçado ou desinformado.

Em quinto lugar, o MPF observa que, no teste de balanceamento de legítimo interesse conduzido pela empresa, como controladora, e acolhido pela ANPD (NT, item 5.5.2), restou autorizado o uso de dados pessoais, independente do consentimento do usuário, para fins tais como: (a) apoio e promoção de suas atividades; (b) prestação de serviços que gerem vantagem ao titular dos dados; e (c) processamento de dados pessoais para análise de perfil de consumidores. Nesse tema, o MPF entende como de grande valor a realização desses testes de análise da proporcionalidade do legítimo interesse, com verificações indispensáveis e recomendadas por boas práticas internacionais, conforme se vê no guia sobre o tema produzido pelo Information Commissioner's Office do Reino Unido e na Opinião 06/2014 do Grupo do artigo 29 da União Europeia, como meio de abordar aspectos indicados na LGPD, tais como a análise (a) do requisito de limite a dados “estritamente necessários” (LGPD, art. 10, §1º); e (b) da

prevalência dos direitos do titular (LGPD, art. 7º, XI, parte final), o que merecerá uma análise posterior do MPF.

Em sexto lugar, no tema do item B.I da recomendação conjunta, dirigido ao WhatsApp e ao Grupo Meta, então Facebook, para “I) abster-se de realizar qualquer tipo de tratamento ou compartilhar dados recebidos a partir do recolhimento realizado pelo WhatsApp Inc. com base nas alterações da Política de Privacidade do aplicativo previstas para entrar em vigor no dia 15 de maio de 2021”, o MPF observa que a empresa comunicou que não houve mudança no compartilhamento feito anteriormente em razão da nova política, o que motivou à ANPD a conduzir a apuração desse compartilhamento em novo procedimento. Em tal contexto, o MPF analisará também esse aspecto, colaborando com os demais órgãos, pois esse tema é de grande relevância, não por outro motivo tendo sido o principal fator de atuação por parte de órgãos de controle em outros países, destacando-se que essas considerações vão ao encontro das preocupações de autoridades estrangeiras, conforme pronunciamento, por exemplo, do Comissário de Hamburgo para Proteção de Dados, em 11 de maio de 2021, que foi levada ao conhecimento do Comitê Europeu para Proteção de Dados.

Em sétimo lugar, no tema da forma dos usuários exercerem direitos previstos no artigo 18 na LGPD, em especial no tocante a eliminação de dados pessoais e revogação do consentimento (incisos VI e IX), conforme item 5.6.1 da nota técnica, o MPF irá examinar a perspectiva de ampliação da transparência sobre esses procedimentos e a possibilidade de adoção de funcionalidades simplificadas, embutidas no próprio app, para tal exercício. (...)."

Desse modo, ainda que reconhecendo os frutos concretos obtidos pela atuação do Quarteto, sobretudo em garantir o adiamento da entrada em vigor da política de privacidade de 2021 do WhatsApp, e em permitir que seus usuários não tivessem suas contas suspensas por não aderirem a ela, a convergência antes existente entre as instituições de controle foi suplantada por uma divergência relevante, notadamente entre a ANPD e o MPF.

O *Parquet*, então, que havia retomado a instrução do já mencionado Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, frisou que não se vincularia às conclusões da **ANPD**, e que se guiaria não apenas pela Lei Geral de Proteção de Dados, mas também pelo Código de Defesa do Consumidor, pelo Marco Civil da Internet e pela própria Constituição Federal, ao analisar as possíveis irregularidades da política de privacidade do WhatsApp, levando em conta aspectos como a vulnerabilidade do consumidor no mercado de aplicações digitais, o direito à transparência sobre mudanças de termos de uso das plataformas, as regras que preveem inversão do ônus da prova em temas de interesse difuso e coletivo etc<sup>190</sup>.

Como se verá no tópico a seguir, contudo, nesse novo momento, em que não contava mais com o alinhamento do Quarteto, a ANPD passou a ter uma postura de enorme opacidade em relação à sua atuação no caso. Além de negar reiterados pedidos formulados pelo **IDEC** visando ao acesso de seus processos administrativos (os quais, frise-se, foram abertos após provocação deste autor), a **ANPD** criou óbices até mesmo para o compartilhamento de provas e informações com o **MPF**, com quem havia mantido, por quase um ano, uma relação de interlocução extrajudicial. Ora alegando supostos entraves técnicos para conceder acesso e compartilhar informações, ora aduzindo a suposta necessidade de consultar o **WHATSAPP** antes de fazê-lo, ora, por fim, ventilando uma suposta impossibilidade jurídica de entregar documentos sigilosos ao *Parquet*, a ANPD acabou se comportando, à margem da legislação vigente, como se fosse imune à accountability pública.

#### 4.1.3. A crescente opacidade da **ANPD** e sua tentativa de se tornar imune à *accountability* pública

Com o encerramento da articulação extrajudicial do Quarteto, o **MPF** considerou fundamental, de partida, obter junto à **ANPD** cópia integral do processo administrativo em que ela havia conduzido sua apuração e emitido as mencionadas três Notas Técnicas sobre o caso.

<sup>190</sup> Cf. despacho de Documento 73 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 18**).

Essa providência tinha **dois objetivos em vista**: i) de um lado, garantir a máxima publicidade possível a tais elementos de prova constantes daquele processo (como respostas apresentadas pelo **WHATSAPP**, as reuniões realizadas com seus responsáveis, as diligências e as análises feitas pela **ANPD** nesse contexto etc.), ressalvados apenas segredos comerciais e industriais, uma vez que ele seguia, até então, sob sigilo, apesar do inegável interesse de milhões de usuários brasileiros em seu conteúdo; ii) de outro, integrar esse conjunto de provas ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, para apreciação também pelo *Parquet*, em favor da investigação à qual também era legitimado.

i) Com isso em vista, o **MPF** expediu<sup>191</sup>, em 24/05/2022, ofício à **ANPD** requisitando que enviasse, no prazo de 05 dias, uma cópia integral do Processo SEI/ANPD nº 00261.000012/2021-04, em arquivo .pdf. Paralelamente, expediu ofício ao **WHATSAPP** requisitando que indicasse, no prazo de 15 dias, quais peças e conteúdos pontuais, do referido feito, deveriam, a seu ver, ser mantidos em sigilo quando transladados ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, com a indicação expressa de fundamentação fática e jurídica que o autorizaria, uma vez que, pelo princípio da publicidade, que deflui do art. 37 da Constituição Federal, do art. 16 da Resolução CSM PF nº 87/2010 e do art. 7º do Marco Civil da Internet c/c o art. 4º da Lei nº 8.078/1990, ao conteúdo do feito deveria ser dada a maior visibilidade possível aos eventuais interessados.

Contudo, em resposta<sup>192</sup>, a **ANPD** aduziu que não poderia enviar a cópia integral no formato requisitado, pois, como no processo constariam informações envolvendo “segredos comerciais e industriais” do **WHATSAPP**, seu acesso apenas poderia ser liberado via Sistema SEI, fazendo-se necessário ao Procurador da República signatário se cadastrar como usuário externo, ser aprovado e somente então ter a visibilidade ao feito finalmente habilitada. O óbice oposto não parecia

<sup>191</sup> Cf. despacho de Documento 73 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 18**).

<sup>192</sup> Documento 80 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 19**).

razoável<sup>193</sup>, mas o *Parquet* aceitou a alegação da ANPD. Essa burocracia, porém, fez um acesso que deveria levar 05 dias levar, via Sistema SEI, 01 mês, apenas se efetivando em 29/06/2022.

O **WHATSAPP**, por sua vez, em resposta à provocação que lhe foi feita<sup>194</sup>, relacionou apenas e tão somente 05 documentos, constantes do Processo SEI/ANPD nº 00261.000012/2021-04, que, a seu ver, deveriam ser mantidos sigilosos quando transladados ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021. Especificamente, foram mencionados:

- Documento 01: uma resposta apresentada<sup>195</sup>, pela empresa demandada, aos Ofícios nº 43/2021/CGF/ANPD/PR e nº 51/2021/CGF/ANPD/PR da **ANPD**, da qual constava a informação – em tese sensível – relacionada à identificação dos Encarregados de Proteção de Dados da WhatsApp LLC e da Facebook Serviços Online do Brasil Ltda;

- Documento 02: um e-mail enviado, em 25/05/2021, por um colaborador do **WHATSAPP** à **ANPD**, contendo seus dados pessoais como nome, endereço e telefone<sup>196</sup>;

- Documento 03: uma resposta apresentada pelo **WHATSAPP** ao Ofício nº 16/2021/ANPD/PR da **ANPD**<sup>197</sup>, contendo alguns trechos referindo a base legal da Lei Geral de Proteção de Dados que autorizaria o compartilhamento dos dados pessoais com empresas do grupo, a forma de obtenção e de armazenamento do consentimento dos titulares dos dados pessoais, e a consequência da recusa em consentir;

- Documento 04: uma resposta apresentada pelo **WHATSAPP** ao Ofício nº 49/2021/ANPD/PR da **ANPD**<sup>198</sup>, contendo, em dado momento, informações sobre as finalidades e as bases legais adotadas pela empresa demandada para o tratamento de dados de usuários que não têm cadastro em outras plataformas do Grupo Facebook/Meta, assim como informações sobre o Relatório de Teste

<sup>193</sup> Já que o acesso via SEI não seria o único a criar dever, ao **MPF**, de cautela no manejo das informações sigilosas citadas pela **ANPD**.

<sup>194</sup> Cf. Documento 81 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 20**).

<sup>195</sup> Cópia com tarjas consta do Documento 81.1. do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 21**).

<sup>196</sup> Cópia com tarjas consta do Documento 81.2. do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 22**).

<sup>197</sup> Cópia com tarjas consta do Documento 81.3. do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 23**).

<sup>198</sup> Cópia com tarjas consta do Documento 81.4 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 24**).

de Balanceamento de Legítimo Interesse, nos termos do art. 10, *caput*, e § 3º, da Lei Geral de Proteção de Dados; e

- Documento 05: uma apresentação feita pelo **WHATSAPP**, em duas reuniões realizadas com a **ANPD** em 22/07/2021, e 26/07/2021 e 27/07/2021<sup>199</sup>, contendo, em dado momento, informações relacionadas ao processo de avaliação de terceiros (TPA), a ferramenta interna para elaboração de registros de operações de tratamento de dados pessoais e ao já citado Relatório de Teste de Balanceamento do Legítimo Interesse das operações de compartilhamento do **WHATSAPP**.

Essa resposta do **WHATSAPP** chamou muito a atenção do **MPF**, ao menos por dois motivos.

Primeiramente, porque parte das alegações apresentadas pela empresa ora demandada para manter esses cinco documentos sob sigilo se mostrava bastante *frágil*. A título de exemplo, a alegação de que o Doc. 01 deveria seguir em sigilo por nele constar a identificação do Encarregado de Proteção de Dados do WhatsApp, embora tivesse respaldo na percepção da **ANPD**, exposta na Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD, no sentido de que sua publicização colocaria em risco a privacidade e a segurança desse funcionário, parecia afrontar o art. 41, § 1º, da Lei Geral de Proteção de Dados, que dispõe expressamente que “*a identidade e as informações de contato do encarregado deverão ser divulgadas publicamente, de forma clara e objetiva, preferencialmente no sítio eletrônico do controlador*”. Da mesma forma, a alegação de que os Docs. 03, 04 e 05 deveriam seguir em sigilo, “*seja porque inexistente disposição legal que demande a sua disponibilização ao público; seja porque o nível de detalhamento dos documentos apresentados à ANPD ultrapassa a informação que deve ser fornecida para atender ao princípio da transparência*”, parecia afrontar, como se viu (item 3 *supra*), direitos do usuário tanto de estar devidamente informado sobre os tipos de tratamento de seus dados, quanto de ter devidamente identificadas as bases legais que os autorizariam.

<sup>199</sup> Cópia com tarjas consta do Documento 81.5 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62 (**Doc. 25**).

Em segundo lugar, porque, mesmo que se entendesse procedentes as alegações apresentadas pelo WHATSAPP para manter esses cinco documentos em sigilo, isso jamais deveria justificar a tramitação sigilosa de todo o Processo SEI nº 00261.000012/2021-04. Neste plano, saltou aos olhos do *Parquet* que, após indicar que iria transladar cópia do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 aos autos do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, e que iria dar-lhe a publicidade mais ampla possível, a empresa ora demandada, provocada a trazer razões concretas e individuais para a manutenção de eventuais documentos sob sigilo, não conseguiu apontar mais do que trechos esparsos de cinco documentos dele constantes. Ao final, o que se viu foi que um Processo Administrativo de 1.432 páginas, que tramitou todo o tempo integralmente sob sigilo, continha, no máximo, 05 documentos (com 393 páginas no total) com referências a informações em tese sensíveis em parte de seu conteúdo. Mais ainda, considerando as tarjas trazidas pelo próprio WHATSAPP em sua resposta ao Parquet, apenas uma ínfima parte dessas 393 páginas poderia ser vista, mesmo aos olhos da empresa investigada, como de caráter sensível<sup>200</sup>.

O cenário que se descortinava era preocupante, pois denotava que a ANPD havia conduzido, de forma sigilosa, uma investigação de interesse de milhões de cidadãos brasileiros, sem que houvesse boas razões para não dar publicidade ampla aos elementos que foram sendo colhidos no processo. Havia, já ali, os primeiros sinais mais claros de uma opacidade indevida na atuação da ANPD no caso.

Diante disso, o MPF, após ter tomado a cautela de provocar a empresa investigada a se manifestar, adotou providências para dar publicidade aos elementos colhidos no Processo SEI/ANPD nº 00261.000012/2021-04, já que eles interessavam não apenas à apuração do *Parquet*, mas também à toda a sociedade. Nesse passo, em cognição ainda sumária da manifestação do WHATSAPP, transladou ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 a íntegra Processo SEI/ANPD nº 00261.000012/2021-04, como anexo de visibilidade pública, ressalvados dela somente

<sup>200</sup> A título de exemplo, note-se que o Documento 01 (Documento 81.1 do citado Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62, **Doc. 21**) mencionado pelo WHATSAPP em sua resposta ao *Parquet* continha 61 páginas, mas apenas 02 delas (pgs. 28/29) foram tarjadas pela empresa, sob a já mencionada alegação de que conteriam a informação em tese sensível de identificação do Encarregado de Proteção de Dados da empresa. Todas as demais páginas não precisavam, portanto, mesmo aos olhos do WHATSAPP, ser mantidas sob sigilo.

os 05 documentos apontados pela empresa, os quais foram transladados como anexo de visibilidade, a princípio, *reservada*<sup>201</sup> – registrando-se que mesmo o sigilo deles poderia vir a ser revisado, após cognição exauriente das alegações que ventilavam seu caráter supostamente sensível.

Foi somente com esta providência, cabe consignar, que a sociedade civil passou a conhecer informações mínimas sobre a atuação da **ANPD** no caso, já esta vinha sistematicamente negando acesso de interessados ao Processo SEI nº 00261.000012/2021-04.

De fato, o **IDEC**, por exemplo, embora tenha sido, como acima relatado, autor de representações dirigidas a diversos órgãos de controle<sup>202</sup>, apontando indícios de irregularidades na política de privacidade de 2021 do WhatsApp, viu serem indeferidos pela **ANPD**, ao longo de meses, todos os seus requerimentos de acesso ao referido Processo Administrativo.

Ainda em 31/03/2021, pela Carta Coex nº 80/2021<sup>203</sup>, o **IDEC** requereu expressamente “*a publicização do procedimento no que não violar sigilo empresarial*”, mas, apesar da fragilidade do sigilo do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04, a **ANPD** lhe negou acesso, em de 09/04/2021<sup>204</sup>, sob o argumento – genérico e sem qualquer especificação concreta<sup>205</sup> – de que isso poderia “*comprometer atividades de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou a repressão de infrações*”.

O **IDEC**, então, em 11/05/2021, pela Carta Coex nº 92/2021<sup>206</sup>, apresentou novos elementos que denotavam ilicitudes praticadas pelo **WHATSAPP**, e requereu à **ANPD** que fosse habilitado como terceiro interessado, com fulcro no art. 9º, III e IV, da Lei nº 9.784/1999, de modo a

<sup>201</sup> Cf. despacho de Documento 82 e certidão de Documento 90 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 26**).

<sup>202</sup> <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/politica-de-privacidade-do-whatsapp-e-questionada-no-ministerio-da-justica-e-na> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/GHOMT>

<sup>203</sup> Cf. **Doc. 12**.

<sup>204</sup> Por meio da Nota Técnica nº 14/2021/CGF/ANPD (**Doc. 27**).

<sup>205</sup> É importante destacar esse ponto: como ficou óbvio pela resposta apresentada pelo **WHATSAPP** ao Parquet, um enorme número de informações constantes do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 não tinha qualquer mínimo caráter sensível. Assim, a alegação de que sua retirada de sigilo – ainda que parcial, como requerido pelo **IDEC** – poderia comprometer a investigação em andamento não encontrava amparo na realidade da apuração, e implicava, ao contrário, violação das regras de transparência e *accountability* que regem os órgãos de controle.

<sup>206</sup> Cf. **Doc. 28**.

ter acesso ao conteúdo do mencionado Processo Administrativo<sup>207</sup>. A **ANPD**, entretanto, mais uma vez rejeitou a pretensão do **IDEC**, por meio do Ofício nº 11/2022/CGF/ANPD/PR<sup>208</sup>, de 26/01/2022, tendo por anexo o Parecer nº 00024/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU<sup>209</sup>, que ventilava – também de forma genérica e sem qualquer especificação concreta – a existência de segredo comercial e industrial como um impeditivo, à luz da Resolução CD/ANPD nº 01/2021, para acesso de terceiros a processos administrativos como o Processo SEI nº 00261.000012/2021-04.

Irresignado, o **IDEC** interpôs recurso contra essa decisão<sup>210</sup>, em 08/02/2022, demonstrando a legitimidade de sua pretensão de acesso ao conteúdo do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 que não fosse sigiloso, apontando a impossibilidade de daí decorrer qualquer prejuízo à investigação então em curso, repisando a regra de publicidade dos atos administrativos, e reiterando seu pedido de inclusão como terceiro interessado ou, ao menos, de acesso a documentos básicos, como aqueles pelos quais o **WHATSAPP** indicava como iria dar cumprimento à parte da Recomendação Conjunta do Quarteto. O recurso não foi sequer *conhecido*, por meio de uma decisão de uma página, que apontou que, nos termos da Resolução CD/ANPD nº 01/2021, o indeferimento de pedido de admissão de terceiro interessado em processo administrativo seria irrecurável<sup>211</sup>.

Pouco importou, assim, o fato de que, como se viu depois, a esmagadora maioria dos documentos do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 não era, sequer aos olhos do **WHATSAPP**, passíveis de sigilo: o acesso de uma entidade inquestionavelmente interessada no caso, e legitimada à defesa dos consumidores que são usuários da plataforma, foi negado seguidas vezes pela **ANPD**, apenas se viabilizando quando o **IDEC**, tempos depois, teve acesso à cópia do referido feito que, em dado momento, foi transladada pelo *Parquet* ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021.

<sup>207</sup> Cf. **Doc. 29**.

<sup>208</sup> Cf. **Doc. 30**.

<sup>209</sup> Cf. **Doc. 31**.

<sup>210</sup> Cf. **Doc. 32**.

<sup>211</sup> Cf. **Doc. 33**.

ii) Cumprido o propósito de garantir máxima publicidade às apurações conduzidas no caso em tela, o **MPF** passou a analisar a fundo o conteúdo do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04, e a instruir de forma mais intensa o Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021.

Nesse passo, notou de partida que, desde a emissão da já citada Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD, pela qual a **ANPD** avalizou a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, havia se passado quase 01 ano, sem que, nesse meio tempo, qualquer notícia tivesse vindo a público sobre o processo que, por desmembramento do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04, iria ser instaurado para conduzir a apuração sobre o aspecto mais polêmico do caso: o compartilhamento de dados de usuários da plataforma com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.

Por isso, em 29/03/2023, o **MPF** expediu ofício à **ANPD**<sup>212</sup>, requisitando que, no prazo de 05 dias, informasse o número do processo que, em cumprimento à determinação contida no item 7.4 da Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD, teria de ter sido instaurado para esse fim, e que desde logo habilitasse o *Parquet* para acessá-lo via Sistema SEI e apontasse, com fundamentos fáticos e jurídicos específicos, eventuais documentos dele constantes que tivessem caráter sigiloso, a fim de que fossem segregados da publicidade que animava referido Inquérito Civil Público.

Em resposta, a **ANPD**<sup>213</sup> no prazo indicado, cumpriu apenas parcialmente a requisição ministerial, informando que o feito visado era o Processo Super nº 00261.001296/2022-29, mas alegando que 05 dias não seriam suficientes para indicar os eventuais documentos de caráter sigiloso dele constantes, “*tendo em vista a complexidade e o volume de documentos a serem analisados*”, e pedindo extensão do prazo assinalado, para 30 dias. Curiosamente, sem dar qualquer justificativa para tanto, a **ANPD** deixou de habilitar o *Parquet* para, desde logo, acessar referido processo no Sistema SEI, medida esta que poderia ser providenciada independentemente da indicação pormenorizada dos documentos que deveriam ser mantidos sob sigilo perante terceiros.

<sup>212</sup> Cf. despacho de Documento 95 e ofício de Documento 97 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 34**).

<sup>213</sup> Cf. ofício No 62/2023/CGF/ANPD, de Documento 100 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 35**).

O MPF, então, concedeu a extensão de prazo para apontamento dos documentos que em tese deveria seguir com visibilidade restrita, mas repisou a requisição de acesso urgente ao Processo Super nº 00261.001296/2022-29<sup>214</sup>.

Dias depois, a ANPD concedeu o acesso requisitado, informando-o em 05/04/2023<sup>215</sup>.

Ao analisar preliminarmente o Processo Super nº 00261.001296/2022-29, porém, o que o MPF notou foi algo alarmante: a ANPD, de fato, praticamente não havia impulsionado apuração sobre o compartilhamento de dados pessoais de usuários do WHATSAPP, muito embora esse fosse o ponto mais questionado da política de privacidade de 2021 da plataforma mundo afora, e ela já estivesse ciente disso desde janeiro de 2021, ainda no início da tramitação do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04.

De fato, da leitura do Processo Super nº 00261.001296/2022-29, ficava claro que ele havia sido instaurado no final de maio de 2022, mas no final de maio de 2023 ele continha pouco mais de 200 páginas, sendo que quase metade delas consistiam em procurações e instrumentos de delegação de praxe apresentados pelos advogados do WHATSAPP no início de qualquer feito apuratório. Ou seja, passado um ano desde que instaurado instauração, o Processo Super nº 00261.001296/2022-29 tinha pouco mais de 100 páginas minimamente pertinentes à apuração.

Pior que isso, quando se analisavam essas 100 páginas restantes, era possível ver que as providências adotadas pela ANPD para apurar o tema do compartilhamento de dados de usuários do WHATSAPP com outras empresas do Grupo Facebook/Meta foram absolutamente irrisórias, limitadas à expedição de um ofício de três páginas, expedido ainda em 04/06/2022<sup>216</sup>, solicitando informações aos responsáveis pela plataforma, à realização de uma reunião, em 26/01/2023 (sem registro ou ata além de uma certidão genérica<sup>217</sup> que indicava os representantes do WHATSAPP que

<sup>214</sup> Cf. despacho de Documento 101 e ofício de Documento 102 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 36).

<sup>215</sup> Cf. ofício de Documento 105 (Doc. 37).

<sup>216</sup> cf. Anexo 5 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 58), pgs. 02-05.

<sup>217</sup> cf. Anexo 5 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 58), pgs. 28.

estiveram presentes no ato), e à expedição de um novo ofício de duas páginas, em 27/01/2023<sup>218</sup>, solicitando informações complementares. Mesmo diversas autoridades de controle ao redor do mundo já tendo imposto, àquela altura, sanções pesadas ao WHATSAPP, em razão de práticas como essas, a ANPD seguia, após mais de dois anos do anúncio da política de privacidade de 2021 da plataforma, conduzindo o caso sem qualquer incisividade em seu âmbito de atribuição.

Não fosse isso já bastante grave, o que se verificou na sequência tornou esse cenário de inação ainda mais problemático.

Como os 30 dias concedidos para que a ANPD informasse quais documentos – dentre essas pouquíssimas páginas que compunham o Processo Super nº 00261.001296/2022-29 – deveriam ser mantidos em sigilo no traslado ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 escoaram sem resposta, o *Parquet* teve de provocá-la uma vez mais<sup>219</sup>. E ao enfim responder<sup>220</sup>, a ANPD informou que, diante da requisição ministerial, decidiu oficializar o WHATSAPP, para que apresentasse “*uma versão dos documentos que correspondem às suas manifestações no processo*”, aduzindo que essas medidas seriam “*essenciais para o exercício do dever previsto no art. 55-J, II, da Lei nº 13.709/2018*”, e se davam “*em respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório*”. Pediu, assim, prazo adicional de 20 dias para atender à requisição, alegando que apenas após a resposta da empresa seria possível definir quais documentos do processo deveriam ficar em sigilo, e que tal análise seria difícil “*pela complexidade e volume do processo*”.

Apesar de, já então, o *Parquet* ter acesso ao feito no Sistema SEI, e saber que seu reduzido tamanho não permitia falar de “volume do processo”, foi dilatado uma vez mais o prazo para atendimento da requisição<sup>221</sup>. Na oportunidade, reiterou-se que a informação requisitada era fundamental para que se pudesse segregar o que fosse necessário, ao juntar cópia do referido Processo

<sup>218</sup> cf. Anexo 5 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, pgs. 29-30 (Doc. 58).

<sup>219</sup> Cf. despacho de Documento 110 e ofício de Documento 111 do mencionado Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 38).

<sup>220</sup> Cf. ofício No 97/2023/CGF/ANPD, Documento 112 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 39).

<sup>221</sup> Cf. despacho de Documento 113 e ofício de Documento 114 do citado Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 40).

Super aos autos do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, e que eventual ausência de posicionamento da **ANPD**, no prazo ultimado, seria interpretada como possibilidade de que a íntegra fosse encartada ao aludido apuratório sem sigilo.

A **ANPD**, alguns dias depois de escoado esse novo prazo, peticionou<sup>222</sup> comunicando que havia “*constituído o apartado público nº 00261.001450/2023-43, de acesso público, contendo a versão pública dos documentos passíveis dessa classificação que se encontravam autuados, inicialmente, como de acesso restrito nos autos principais 00261.001296/2022- 29*”, e que ao franquear acesso a ele, no Sistema SEI, entendia-se “atendidas” as requisições ministeriais.

De início, o **MPF** acreditou que a **ANPD**, ao criar tal “apartado público”, poderia estar mudando a postura de opacidade que vinha tendo. Imaginava-se que tal medida serviria para, por exemplo, permitir o acesso a terceiros que, como o **IDEC**, vinham sistematicamente tendo negados pedidos de acesso a *qualquer* parte dos processos que tramitavam na **ANPD** sobre o tema, viabilizando que eles tivessem ciência ao menos dos documentos que, desde logo, não continham qualquer informação sigilosa. Supunha-se, assim, que se tratava de uma providência de desejada transparência por parte da **ANPD**.

No entanto, não sem certo assombro, logo em seguida se detectou que a **ANPD**, assim que criou o “apartado público” nº 00261.001450/2023-43, **derrubou** o acesso que o **Parquet** tinha tido habilitado ao Processo Super nº 00261.001296/2022-29.

Dado que a existência de uma versão pública, acessível a terceiros, não tornava desnecessário o **Parquet** ter acesso à versão *integral* do feito (dado que isso servia à colheita de provas em favor do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021), requisitou-se à **ANPD** que ele fosse reabilitado imediatamente<sup>223</sup>.

<sup>222</sup> Cf. ofício de Documento 119 do mencionado Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 41**).

<sup>223</sup> Cf. despacho de Documento 121 e ofício de Documento 123 do supramencionado Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 42**).

Mas a resposta da **ANPD** a essa última requisição foi insólita. Em 14/06/2023, pelo Ofício nº 154/2023/CGF/ANPD<sup>224</sup>, ela indicou que o apartado público ao qual foi dado acesso ao *Parquet* já lhe permitiria “consultar as informações que lhe sejam úteis e necessárias”, e afirmou que

*“os documentos considerados sigilosos comportam informações prestadas a esta ANPD em decorrência de sua competência legal, de modo que o eventual compartilhamento com outros órgãos, ainda que de considerada relevância como são as funções desse Ministério Público, carrega o potencial de violar a LGPD, a exemplo, dentre outros artigos, do disposto no art. 55-J, II, que impõe à ANPD o dever de ‘zelar pela observância dos segredos comercial e industrial, observada a proteção de dados pessoais e do sigilo das informações quando protegido por lei ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º desta Lei’ e, ainda, de vulnerabilizar a relação de confiança entre os agente de tratamento de dados e esta Autoridade, situação que dificultaria ou mesmo inviabilizaria a sua atuação (...)”*

A **ANPD**, por fim, aduziu que, “*diante do pedido (sic) apresentado*”, submeteria uma “*consulta à Procuradoria Federal Especializada da ANPD com o objetivo de esclarecer os parâmetros que devem orientar a atuação colaborativa em face dos limites impostos por sigilos previstos na LGPD e em outras legislações*”.

Essa manifestação despertou um alerta no **MPF**. Como visto, a **ANPD** manteve, desde 2021, os processos administrativos relativos ao caso WhatsApp em sigilo *total* perante a sociedade civil, sem qualquer fundamento concreto, impedindo seu acesso até mesmo por entidades nele inquestionavelmente interessadas, como o **IDEC** (a falta de fundamento concreto para tal proceder ficou escancarada quando, provocado, o próprio **WHATSAPP** reconheceu que não mais que cinco documentos do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 continham, *em parte*, elementos em tese de caráter sensível). De qualquer forma, até então a **ANPD** não tinha impedido o acesso do *Parquet* a tais processos. Contudo, possivelmente ao perceber-se exposta por não ter, após mais de um ano da

<sup>224</sup> Cf. ofício de Documento 124 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 43**).

instauração do Processo Super nº 00261.001296/2022-29 (e mais de dois anos do anúncio da política de privacidade de 2021 do WhatsApp), adotado medidas apuratórias minimamente relevantes em relação ao compartilhamento de dados de milhões de brasileiros com outras empresas do Grupo Facebook/Meta, a ANPD fechou-se em copas e ensaiou um movimento de autoimunização a qualquer prestação de contas. A partir daquele momento, a ANPD declarava que não apenas decidiria sozinha o que é e o que não é sigiloso neste caso de inegável interesse social, mas também que ninguém, além dela própria e da empresa investigada, teria acesso ao que fosse definido como restrito no âmbito da investigação sobre o compartilhamento de dados com as empresas do Grupo Facebook/Meta.

Ao cabo, com essa postura, a ANPD não apenas se negava a compartilhar elementos de prova com uma instituição que também vinha conduzindo uma investigação sobre o caso, de modo que o MPF fosse municiado do máximo de elementos possíveis a respeito da política de privacidade de 2021 da plataforma, como também se blindava de qualquer acompanhamento externo das investigações que ela própria conduzia (afinal, é a entrega de atos sigilosos que permite que um ator externo consiga avaliar a correção da atribuição de sigilo, assim como detectar outras irregularidades que possam eivar dada apuração). Nesse passo, quando a ANPD aduzia que faria uma consulta à sua Procuradoria Federal Especializada, sobre os limites de compartilhamento de informações com outros órgãos (consulta esta, frise-se, que até hoje o MPF sequer viu como documento formal, menos ainda foi notificado de seu eventual resultado, a despeito de ela ter sido supostamente feita em meados de 2023), ela agia como se um ato interno seu pudesse desonerá-la não só de colaborar com outras instituições, mas sobretudo de se submeter à devida *accountability* pública.

Os desdobramentos que vieram a seguir escancararam, em definitivo, os graves riscos que esse movimento de autoimunização à *accountability* pública ensaiado pela ANPD embutia para o próprio funcionamento da nossa política nacional de proteção de dados.

#### 4.1.4. Reflexos da postura da ANPD sobre o agente por ela regulado

Ao ver descumprida sua requisição de reestabelecimento de acesso ao Processo Super nº 00261.001296/2022-29, o **MPF** procurou contornar, temporariamente, uma discussão com a **ANPD** e, impulsionando sua apuração, requisitou diretamente ao **WHATSAPP** informações sobre o caso<sup>225</sup>.

Apoiando-se em sugestão trazida nos autos do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 pelo **IDEC**<sup>226</sup>, foram requisitados pelo *Parquet*<sup>227</sup>, então: o envio de toda documentação relacionada ao Teste de Balanceamento de Legítimo Interesse<sup>228</sup> atinente à política de privacidade de 2021 da plataforma, tarjando-se, se necessário, estritamente os elementos que tiverem de ser mantido sob sigilo; o número atual de usuários da plataforma no Brasil, e o percentual deles que não havia aderido ainda à política de privacidade de 2021; e a especificação, de forma pormenorizada, de eventuais funcionalidades da aplicação que não estariam disponíveis aos usuários que, até então, não haviam aderido a essa política, com apontamentos de eventuais restrições de usabilidade e diferença de experiência para eles, em comparação com os usuários que a ela aderiram.

Muito embora tais requisições tivessem absoluta aderência à investigação conduzida pelo *Parquet* (visando à análise de uma base legal que a empresa alegava que justificaria o tratamento de dados que promovia, assim como à compreensão exata do número de usuários eventualmente afetados em seus direitos, e à aferição de eventuais práticas adotadas com o objetivo de impulsionar a adesão à política de privacidade de 2021), o **WHATSAPP**, surpreendentemente, não as cumpriu totalmente.

<sup>225</sup> Note-se que não era indiferente, ao *Parquet*, acessá-lo via **ANPD** ou via investigada, seja porque o acesso via Sistema SEI seria imediato, seja porque ele traria junto as análises que a própria **AUTORIDADE** iria conduzir a respeito do que lhe fosse entregue pelo **WHATSAPP**. Assim, ainda que a via de requisição diretamente à empresa fosse possível, ela se mostrava aquém do que estava ao alcance do *Parquet*.

<sup>226</sup> Documento 134 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 44**).

<sup>227</sup> Cf. despacho de Documento 135 e ofício de Documento 136 do mencionado Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 45**).

<sup>228</sup> Testes de Balanceamento são documentos elaborados, no contexto do já mencionado Teste de Legítimo Interesse (ou “LIA”, na sigla em inglês de *Legitimate Interests Assessment*), com o objetivo de avaliar a proporcionalidade entre o tratamento realizado declaradamente com base em legítimo interesse e os impactos e riscos que ele pode trazer para os titulares dos dados pessoais implicados.

Em uma primeira resposta<sup>229</sup>, de 13/09/2023, os responsáveis pela plataforma se apoiaram na redação pouco específica do ofício que lhes foi dirigido, e alegaram que, não haveria “o Teste de Balanceamento de Legítimo Interesse atinente à nova política”, mas sim uma multiplicidade de Testes de Balanceamento, “mais amplos e que englobam outros aspectos do cumprimento da LGPD”, seria impossível enviar o que o *Parquet* requisitara. De outro lado, embora tenham apresentado o número total de contas brasileiras ativas no **WHATSAPP**, e o número de usuários que até aquele momento não haviam ainda aceitado a política de privacidade de 2021 da plataforma, sustentaram que tanto uma informação quanto outra seriam confidenciais, “*por se tratar de segredo comercial e industrial*”. Por fim, aduziram que “*nenhum usuário teve a sua conta apagada ou deixou de ter acesso a funcionalidades do WhatsApp devido à atualização dos Termos de Uso e da Política de Privacidade*”.

Uma cognição sumária dessa resposta já permitia notar como ela foi insatisfatória<sup>230</sup>. Primeiro, ainda que se conceda que o ofício que requisitou os Testes de Balanceamento não tenha sido redigido com a precisão ideal ao mencionar “o Teste de Balanceamento atinente à nova política de privacidade”, era possível no mínimo se subentender que o que se visava era o acesso a *todos* os Testes de Balanceamento que teriam sido realizados, pelo **WHATSAPP**, com o fim de fundamentar as operações de tratamento de dados de seus usuários, realizadas sob lastro dessa nova política de privacidade. Segundo, era altamente questionável que o número de usuários que até então não haviam aderido a essa política de 2021 consistisse em uma informação protegida por sigilo comercial ou industrial, pois, ao contrário do *número de usuários total* da plataforma no Brasil, ela não embute elemento relevante do ponto de vista concorrencial, e tampouco embute elemento sob proteção de

<sup>229</sup> Documento 142 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021. De se registrar que este documento não está sendo juntado à presente Ação, pois, como indicado, nele o **WHATSAPP** apresentou, entre outros elementos, o número total de usuários ativos no país e, ainda, o número de usuários brasileiros que até então ainda não haviam aceitado a política de privacidade em tela, e alegou, na ocasião, que ambos estariam acobertados por sigilo comercial. O **MPF**, por isso, está tratando esse documento como sigiloso, desde então, inclusive perante o **IDEC**, coautor desta Ação. Mas como o **MPF** entende altamente questionável a alegação de que o número de usuários que ainda não aceitaram a política de privacidade de 2021, especificamente, se enquadre em qualquer hipótese legal de segredo comercial, ao final desta petição se requer (tópico 8 *infra*, pedido 8.2) que esse d. juízo requisite esse dado específico ao **WHATSAPP** e, assim entendendo cabível, autorize sua publicização, para ciência da coletividade interessada.

<sup>230</sup> Cf. exposição detalhada no despacho de Documento 147 do referido Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 46**).

patente ou outra forma de garantia de desenho técnico. Terceiro, era contrafática a alegação de “*nenhum usuário deixou de ter acesso a funcionalidades do WhatsApp devido à atualização dos Termos de Uso e da Política de Privacidade*”, pois àquela altura era fato notório não apenas que os usuários do WhatsApp não deixaram de ter acesso à plataforma precisamente em razão da Recomendação Conjunta expedida no ano anterior, como também que contas que não haviam aderido à política de 2021 não conseguiam mandar mensagens para contas comerciais (do *WhatsApp Business*)<sup>231</sup>.

Diante disso, designou-se reunião com os representantes do **WHATSAPP**, realizada em 03/10/2023, para expor essas deficiências e se noticiar que seria expedido um novo ofício, com requisições específicas, e que o *Parquet* esperava, desta vez, que elas fossem atendidas a contento.

Assim, em 07/11/2023, foram requisitados<sup>232</sup>, especificamente: a apresentação, em petição *sigilosa* (à qual deveria ser dado tratamento previsto no art. 206 da Lei no 9.279/1996) cópia de todos os testes de balanceamento (ou ao menos dos cinco principais) que fundamentam os tratamentos de dados fundados em legítimo interesse, listados na política de privacidade de 2021 da plataforma; a apresentação, em petição *pública*, do número de usuários que até aquele momento não haviam aderido a essa nova política de privacidade, com o fim de que essa informação, inicialmente prestada sob cláusula de confidencialidade, fosse juntada aos autos sem reserva, já que ela não embutiria qualquer segredo comercial ou industrial; e a apresentação, na mesma petição *pública*, de informações sobre as eventuais funcionalidades da aplicação indisponíveis aos usuários que, até este momento, não haviam aderido a essa nova política de privacidade do WhatsApp, apontando se há restrições de usabilidade e diferenças de experiência para eles, em comparação com os usuários que a ela aderiram, incluindo-se eventuais restrições ao WhatsApp Business e à interface com contas de empresas.

<sup>231</sup> Essa restrição, vale consignar, foi experienciada até mesmo pelo Procurador da República ora signatário.

<sup>232</sup> Cf. ofício de Documento 148 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (**Doc. 47**).

É importante consignar que o *Parquet* procurou ser muito transparente e se preocupou até mesmo em realizar uma reunião para deixar claro que a primeira requisição não fora atendida em sua íntegra, expondo na ocasião detalhes do que se pretendia entender no bojo da investigação. Ainda, buscou ser flexível ao apresentar alternativas possíveis para a prestação das informações requisitadas, indicando a possibilidade, por exemplo, de o número de usuários que ainda não haviam aderido à política de 2021 ser informado em números absolutos ou em percentual, a critério do **WHATSAPP**. No mais, concedeu um prazo razoável, de 20 dias, para o cumprimento da requisição, frisando que ela visava a informações já prestadas à **ANPD** e que eram, portanto, de fácil entrega pela empresa.

Nesse contexto, foi com surpresa que o **MPF** recebeu a resposta apresentada pelo **WHATSAPP** a esse último ofício requisitório.

Nela<sup>233</sup>, primeiramente, ficava claro que a empresa realmente omitira as limitações que a não adesão à política de privacidade trazia para a experiência de usuários na sua relação com contas do WhatsApp Business. Os representantes do **WHATSAPP** tentaram dar às restrições de comunicação de tais usuários com contas comerciais ares de algo insignificante, aduzindo que os usuários “*podem optar por se comunicar (ou não) com elas por meio dos serviços do WhatsApp*”, e que “*o contato com empresas é opcional aos usuários e não interfere nos serviços de mensagens pessoais*”, mas ao final acabaram implicitamente reconhecendo que havia, sim, como exposto na reunião realizada, restrições impostas a usuários que não haviam aderido à política de 2021, pois quando estes tentavam até então enviar uma mensagem a uma conta comercial do WhatsApp Business a plataforma exigia que eles, antes, aderissem aos Termos de Uso e de Privacidade atualizados. O caráter indevido dessa restrição acabou ficando absolutamente evidente quanto os representantes da plataforma, ao final de sua resposta, depois de tentarem – sem sucesso – tratar tais limitações como algo de irrelevante, indicaram que “*o WhatsApp (...) está descontinuando os avisos relativos aos Termos de 2021 disponibilizados nas conversas das contas comerciais*”, retirando, assim, esse obstáculo ao perceberem-se sob cobrança do *Parquet*.

<sup>233</sup> Cf. petição de Documento 149 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 11).

Os demais pontos da resposta, contudo, são o que mais importam neste tópico.

Além de se negarem a apresentar, em uma petição pública, o número de usuários brasileiros que até então não haviam aderido à política de privacidade de 2021, insistindo no argumento improcedente de que essa informação, de interesse inegavelmente de todo o país, poderia beneficiar concorrentes da plataforma, os representantes do WHATSAPP se negaram a entregar os Testes de Balanceamento de Legítimo Interesse requisitados pelo *Parquet*.

A alegação apresentada para tanto segue abaixo, na íntegra:

“1. O WhatsApp reconhece o relevante papel desempenhado por essa Procuradoria na proteção dos direitos coletivos e difusos. A Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – “LGPD”) introduziu uma nova sistemática no ordenamento jurídico brasileiro de proteção de dados pessoais, estabelecendo obrigações para os agentes de tratamento (i.e., as entidades que tratam dados pessoais), como a elaboração de documentos de conformidade seja de forma proativa ou por solicitação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (“ANPD”), o que inclui os testes de balanceamento (“LIA”, do inglês *legitimate interest assessment*).

2. Essas obrigações foram criadas pela LGPD e, portanto, estão estritamente relacionadas às discussões sobre proteção de dados pessoais e vinculadas ao cumprimento do princípio da responsabilização (*accountability*) (art. 6o, X, da LGPD). Os documentos que demonstram a conformidade dos agentes de tratamento com a LGPD devem ser acessados apenas pelos agentes de tratamento e, quando necessário, pela ANPD, a quem a LGPD atribui a competência para fiscalizar e aplicar sanções administrativas em caso de descumprimento da legislação de proteção de dados (Artigo 55-J, IV).

3. No âmbito de sua competência legal, a ANPD já instaurou dois processos administrativos com o objetivo de avaliar a adequação das práticas de tratamento de dados do WhatsApp à LGPD, incluindo o compartilhamento de dados pessoais com outras Empresas Meta e os contextos em que é utilizada a base legal do legítimo interesse.

4. Os LIAs apresentados à ANPD têm escopo mais abrangente do que a atualização dos Termos do WhatsApp, incluindo outros aspectos gerais de conformidade com a LGPD, e encontram-se sob análise pela ANPD.

5. A ANPD encaminhou consulta à sua Procuradoria Federal Especializada para esclarecer os critérios que devem nortear a atuação colaborativa com outros órgãos públicos considerando esses limites impostos pela LGPD e demais legislações (Ofício n. 154/2023/CGF/ANPD). A ANPD reconheceu que tinha acesso a documentos sigilosos (como os LIAs) fornecidos pelo WhatsApp exclusivamente em razão de sua competência legal: ‘Outrossim, importante esclarecer que os documentos considerados sigilosos comportam informações prestadas a esta ANPD em decorrência de sua competência legal, de modo que o eventual compartilhamento com outros órgãos, ainda que de considerada relevância como são as funções desse Ministério Público, carrega o potencial de violar a LGPD, a exemplo, dentre outros artigos, do disposto no art. 55-J, II, que impõe à ANPD o dever de zelar pela observância dos segredos comercial e industrial, observada a proteção de dados pessoais e do sigilo das informações quando protegido por lei ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º desta Lei e, ainda, de vulnerabilizar a relação de confiança entre os agentes de tratamento de dados e esta Autoridade, situação que dificultaria ou mesmo inviabilizaria a sua atuação. Esta ANPD está totalmente à disposição para contribuir com outros órgãos, sempre que tal colaboração não prejudique a sua própria atuação institucional e o exercício de sua competência legal’.

6. A solicitação feita por essa Procuradoria sujeita o WhatsApp à insegurança jurídica quanto ao fornecimento de documentos sigilosos e técnicos de proteção de dados solicitados e sob tutela da ANPD. Conforme demonstrado acima, é a própria ANPD quem indica que qualquer compartilhamento desses documentos com outras autoridades tem o potencial de violar a LGPD e vulnerar a relação de confiança da ANPD com os agentes de tratamento de dados, como o WhatsApp.

7. O WhatsApp reitera sua postura colaborativa, mas respeitosamente entende que o dever de fornecer os documentos em referência deve ser decidido entre o Ministério Público e a ANPD, que já vêm discutindo o assunto. O WhatsApp apresentou a documentação pertinente à ANPD, bem como disponibiliza publicamente informações detalhadas sobre suas práticas de tratamento de

dados, as quais estão descritas na Política de Privacidade do WhatsApp (‘Política de Privacidade’)”

Como se viu (tópico 3.3 *supra*), é altamente questionável a alegação do **WHATSAPP**, acolhida pela **ANPD** por meio da Nota Técnica nº 49/2022 (embora *rejeitada*, como exposto anteriormente, por Autoridades Europeias de Proteção de Dados, cuja legislação base é semelhante à brasileira), de que o tratamento de dados de usuários da plataforma promovido pela empresa, com base em políticas de privacidade como a de 2021, poderia ser autorizado pela base legal *legítimo interesse* (art. 7º, IX, da Lei Geral de Proteção de Dados), sobretudo por inobservância à regra de necessidade, insculpida no art. 10, § 1º, do referido diploma<sup>234</sup>.

Mas para além do problema de *mérito do enquadramento de base legal* que autorizaria o tratamento promovido pelo **WHATSAPP**, cabe aqui notar os graves riscos que a dinâmica desse caso vem criando para o bom funcionamento do modelo brasileiro de regulação de proteção de dados pessoais.

De fato, nessa manifestação, o **WHATSAPP** se negou a fornecer ao **MPF** Testes de Balanceamento que já havia apresentado anteriormente à **ANPD**, sob duas alegações conectadas uma à outra.

A primeira alegação ventilada, no sentido de que a LGPD teria criado “*uma nova sistemática no ordenamento jurídico brasileiro de proteção de dados pessoais, como a elaboração de documentos de conformidade*” (o que inclui os Testes de Balanceamento), e que tais documentos “devem ser acessados apenas pelos agentes de tratamento e, quando necessário, pela ANPD, a quem a LGPD atribui a competência para fiscalizar e aplicar sanções administrativas em caso de descumprimento da legislação de proteção de dados”, contém até mesmo um erro lógico.

---

<sup>234</sup> art. 10, § 1º, LGPD: “Quando o tratamento for baseado no legítimo interesse do controlador, somente os dados pessoais estritamente necessários para a finalidade pretendida poderão ser tratados”

É que, se é verdade que os deveres de elaboração de documentos de conformidade, como os Testes de Balanceamento, foram de fato criados pela LGPD, disso definitivamente não decorre, como o WHATSAPP tentou fazer decorrer, que eles apenas podem ser acessados por ela própria e pela ANPD. Afinal, os Testes de Balanceamento não são documentos burocráticos, como guias de recolhimento de tributos que são apresentados a um órgão administrativo fiscal, mas sim um produto que decorre do *ônus* de que todo agente que pretende tratar dados fundado em legítimo interesse deve estar pronto para se desincumbir, como *medida de compensação* pelo fato de que essa base legal é a que embute o maior risco aos titulares desses dados, já que, a princípio, ela pode autorizar tratamentos que servem a interesses não *deles próprios*, mas, na dicção do art. 7, IX, “*do controlador ou de terceiros*”<sup>235</sup>. Assim, sendo os Testes de Balanceamento um ônus pensado para compensar a espécie de bônus dado aos controladores de dados, pela lei, para tratar dados em contexto de maior risco para seus titulares<sup>236</sup>, eles devem ser disponibilizados, se não amplamente, no mínimo a todos os legitimados ao enforcement da legislação nacional de proteção de dados – entre os quais está, obviamente, o Ministério Público, considerando sua função institucional zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (art 129, II), como o direito à proteção de dados pessoais (art. 5º, LXXIX), promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

Nesse contexto, uma vez que o MPF conduzia um Inquérito Civil Público sobre a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, e tinha, em seu bojo, formalmente requisitado aos responsáveis pela plataforma a apresentação de documentos que em tese lastreariam o tratamento de dados por eles promovido com base em legítimo interesse, a negativa de sua entrega revela-se uma grave obstrução, por um agente investigado, da atuação de uma instituição de controle legitimada a proteger os direitos previstos na Lei Geral de Proteção de Dados. Em poucas palavras, a alegação de que os Testes de Balanceamento deveriam ficar restritos à ANPD porque criados pela Lei nº 13.709/2018 não apenas desnatura esse documento, esvaziando seu caráter de *garantia* do cidadão da

<sup>235</sup> A respeito, ver FRAZÃO, Ana *et alli*. *Curso de proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD*. Op. cit. Pp. 169 e ss.

<sup>236</sup> Essa ideia é de BIONI, Bruno. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. P. 247.

observância, pelo agente, dos princípios da finalidade, da necessidade e da transparência (art. 6º, I, III e VI), como afronta, como se verá melhor a seguir (tópico 4.2 *infra*), o modelo regulatório delineado pelo Brasil, em que a tutela de direitos dos titulares de dados pessoais pode ser feita não apenas pela via *administrativa*, pela ANPD, mas também em juízo, individual ou coletivamente, nos termos do art. 22 da LGPD, sendo o *Parquet* o principal ator neste plano.

Mas a segunda alegação apresentada pelo WHATSAPP para não entregar os Testes de Balanceamento requisitados revela-se ainda mais grave, porque evidencia que a própria ANPD é em parte responsável por essa tentativa de obstrução detectada. Afinal, quando o WHATSAPP faz referência à consulta que a ANPD noticiou ao *Parquet* que teria feito à sua Procuradoria Federal Especializada, e aduz que “*é a própria ANPD quem indica que qualquer compartilhamento desses documentos com outras autoridades tem o potencial de violar a LGPD*”, o que se nota é que a postura de opacidade crescente que marcou a atuação da ANPD no caso, e que se converteu em dado momento em um ensaio de autoimunização à *accountability* pública, passou a ser lida pelo agente de tratamento investigado como argumento *legitimador* de uma tentativa de também ele não responder a ninguém mais, além de a ela própria.

Todo o ora exposto denota, portanto, que o caso da política de privacidade de 2021 do WhatsApp também apresenta problemas *institucionais* graves.

Como se exporá na sequência, esses problemas institucionais configuram violações, praticadas pela ANPD no contexto apurado, ao modelo de regulação de proteção de dados vigente no país, que reclamam a intervenção do Poder Judiciário. Se nada for feito para minar essa tentativa da ANPD de se comportar como única instância da regulação de proteção de dados no Brasil, os riscos que surgem para seu bom funcionamento são patentes: se for permitido que ela siga agindo como tem agido, não apenas veremos se multiplicarem casos de enorme interesse social sendo tratados de modo absolutamente opaco em âmbito administrativo, como ainda veremos outros agentes de tratamento simplesmente se negarem a prestar contas à sociedade, e mesmo a instituições de controle do sistema de justiça – em prejuízo aos direitos fundamentais de milhões de cidadãos e cidadãs.

A presente Ação, portanto, além de ser necessária para impor responsabilidade ao WHATSAPP por violações decorrentes de sua política de privacidade de 2021, é fundamental para garantir o bom funcionamento do regulatório de proteção de dados do país, e deixar claro à ANPD que ela deve se compreender, em definitivo, não apenas como uma instituição de controle, mas também como uma instituição sob controle.

#### 4.2. A incompatibilidade da postura da ANPD com o modelo brasileiro de regulação de proteção de dados pessoais

Os fatos expostos nos dois tópicos anteriores evidenciam, sobretudo, quatro pontos:

- Em primeiro lugar, que o **WHATSAPP** anunciou, em janeiro de 2021, uma nova política de privacidade que gerou uma enorme preocupação internacional, e um receio de que, com base nela, usuários da plataforma estariam sujeitos a práticas inéditas de tratamento (indevido) de seus dados, em especial a partir de um aumento das hipóteses de seu compartilhamento com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.
- Em segundo lugar, que, inicialmente, na esteira da forte reação que emergiu da sociedade civil, em especial por provocação do **IDEC** e da organização *SumOfUs* (hoje *Ekō*), a **ANPD**, articulada com **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, **SENACON** e **CADE**, atuou firmemente em face dessa nova política, emitindo duas Notas Técnicas que apontavam que ela estava marcada por graves problemas, e assinando, como integrante deste Quarteto de Instituições, uma Recomendação Conjunta para que **WHATSAPP** e o Grupo Facebook/Meta promovessem correções substantivas e se abstivessem seja de restringirem o acesso de usuários às funcionalidades da plataforma, seja de promoverem tratamentos e compartilhamentos de dados, com as demais empresas do grupo, baseados nas alterações então anunciadas.
- Em terceiro lugar, que, em dado momento, a **ANPD** surpreendentemente mudou de postura sobre o tema, passando a adiar os prazos da análise técnica com que havia se comprometido perante o Quarteto, até ao cabo emitir uma terceira Nota Técnica, em larga medida contraditória com as duas anteriores,

avaliando a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, sem sequer ter analisado o aspecto do compartilhamento, altamente questionado mundo afora.

- E em quarto lugar, que, encerrada a atuação do Quarteto sem consenso entre as instituições, se pôde perceber uma crescente opacidade da **ANPD**, plasmada em uma renitente negativa, à sociedade civil interessada, de acesso aos processos administrativos que conduzia, inclusive a documentos sem qualquer conteúdo sensível, e que se desdobrou, a partir de 2022, em uma postura efetivamente infensa à *accountability*, criando-se dificuldades até mesmo para apresentar informações requisitadas pelo **MPF** no exercício de suas atribuições – o que acabou sendo entendido, pelo **WHATSAPP**, como um sinal verde para que a empresa não prestasse contas a ninguém além de à **ANPD**.

É chamativo que, neste encadeamento de eventos, a **ANPD** e o **WHATSAPP** tenham de início reconhecido a atribuição de *múltiplos* atores para apurarem aspectos da política de privacidade de 2021 da plataforma<sup>237</sup>, mas, em dado momento, tenham passado a se comportar como se, no Brasil, houvesse apenas *uma* instituição de controle legitimada a garantir e promover a proteção de dados pessoais dos cidadãos. Mas ainda, é chamativo como, com isso, as duas ora demandadas ensaiaram um movimento que projeta a **ANPD** não apenas como suposta única legitimada à proteção de dados pessoais, mas sobretudo como uma instituição que não tem, ela mesma, de prestar contas de suas atuações à sociedade civil e a outras instituições do país.

Diante desse cenário, importa, neste tópico, apontar como a postura da **ANPD** no caso em tela viola o modelo regulatório de proteção de dados adotado pelo Brasil, e reclama a intervenção do Judiciário, para que ele seja garantido em sua plena validade.

---

<sup>237</sup> Afinal, a **ANPD**, ao se articular e assinar uma Recomendação Conjunta sobre o caso, com outras três instituições, e o **WHATSAPP**, ao responder e de início prestar informações a elas, reconheciam que todas elas eram, em suas respectivas esferas, instituições de controle legitimadas para o caso.

#### 4.2.1. A ANPD como instituição *de* controle, mas com atuação *paralela* a outros colegitimados

A criação e o *enforcement* de marcos normativos de proteção de dados pessoais são fenômenos relativamente recentes, que emergem como realidade sobretudo nas últimas quatro ou cinco décadas, e ganham tração com a chamada “datificação” da sociedade<sup>238</sup> e com a massificação da internet. Como fenômenos, pois, ainda em construção, não existe um modelo uniforme de regulação da proteção de dados. Pelo contrário, é possível identificar diferentes modelos ao redor do mundo, cada qual fruto de distintas experiências institucionais e apostas regulatórias.

Um modelo especialmente influente é o desenvolvido no âmbito do *General Data Protection Regulation* (“GDPR”), vigente para a União Europeia e o Espaço Econômico Europeu.

Nesse modelo, criado em 2018, há uma complexa interação entre instituições de controle administrativas<sup>239</sup>. Por ela, a fiscalização de agentes tratamento de dados e o *enforcement* das normas do GDPR cabem, precipuamente, às Autoridades Nacionais de Proteção de Dados de cada país do bloco, e estas, por sua vez, são *supervisionadas* por uma instância administrativa superior: o Conselho Europeu de Proteção de Dados (em inglês, *European Data Protection Board – EDPB*), composto de representantes de cada Autoridade Nacional e do Supervisor Europeu de Proteção de Dados, responsável por fiscalizar as próprias instituições supranacionais da União Europeia.

Nesse arranjo, surgidas notícias de grandes violações do GDPR, notadamente de violações com contornos transfronteiriços, a Autoridade Nacional onde o agente de tratamento de dados tem sede é que responde, a princípio, pela investigação e pela eventual imposição de sanções, na qualidade de supervisora principal. Sua palavra, no entanto, não é definitiva, por dois fatores

<sup>238</sup> Por “datificação”, entende-se, aqui, o contexto no qual práticas sociais são, cada vez mais, produtoras de dados que remanescem, são concentrados, catalogados e compartilhados, até mesmo como commodities, permitindo estabelecer perfis de pessoas, monitorá-las, promover predições sobre seus comportamentos etc. Sobre o termo, ver, por todos, VAN DIJCK, José. “Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology”. In: *Surveillance & Society*, v. 9, n. 12, 2014.

<sup>239</sup> Esse arranjo é detalhado no Capítulo 07 do GDPR, denominado “Cooperação e consistência”, e é regulado em detalhes nos arts. 60 a 76 do referido diploma, que pode ser acessado na íntegra em <https://gdpr-info.eu/>

centrais. Por um lado, porque as Autoridades Nacionais de outros países implicados também podem *influenciar* nos rumos do caso, na qualidade de interessadas, a quem a supervisora principal deve remeter as minutas de suas decisões, antes de serem proferidas, podendo elas ser alvo de *objeções*. E por outro lado, porque, se as objeções apresentadas pelas Autoridades Nacionais interessadas não forem acolhidas, a controvérsia deve ser remetida ao Conselho Europeu de Proteção de Dados, a quem caberá decidi-la.

O modelo regulatório de proteção de dados europeu, portanto, é estruturado em três pilares: i) fiscalização e *enforcement* da lei por meio de instituições de controle *administrativas*; ii) prevalência de atuação dos órgãos nacionais do país sede do agente controlado; iii) apesar disso, exigência de diálogo dos órgãos nacionais com todas as autoridades que se mostrem interessadas, e submissão delas todas a uma instituição superior, com representatividade supranacional, responsável por decidir casos em que eclodirem controvérsias.

Com isso, é possível ver que, embora o GDPR tenha feito uma aposta em controles promovidos precipuamente pela via administrativa, e atribuído papel preponderante à fiscalização pelas autoridades nacionais, ele em momento algum abriu mão de mecanismos que permitissem uma devida *accountability* das decisões que elas proferem. Quando o GDPR, assim, foca sua regulação na via administrativa, o faz sem deixar de estabelecer regras de *cooperação*, de *mútua fiscalização*, e quando necessário de *supervisão*, tendo em conta a importância de não deixar os direitos de cidadãos e cidadãos europeus desguarnecidos ou reféns de apenas uma instituição de controle.

Como se viu (tópico 3.5 *supra*), o **WHATSAPP** sofreu sanções severas, impostas no âmbito do GDPR, tendo por base precisamente suas políticas de privacidade e suas práticas de tratamento e de compartilhamento de dados de seus usuários europeus. Os fundamentos de mérito que levaram a essas sanções já foram analisados, mas aqui cabe consignar que parte delas apenas pôde ser imposta em razão dos mecanismos institucionais que, no GDPR, coloca as Autoridades Nacionais sob uma devida *supervisão*. De fato, a Autoridade Nacional da Irlanda (onde está a sede europeia da empresa ora demandada) foi chamada a apurar a política de privacidade do WhatsApp publicada em abril de 2018, e, ao final, impôs-lhe, em agosto de 2021, uma multa de nada menos que

€ 225.000.000,00<sup>240</sup>, por violações aos princípios da transparência e ao dever de informação perante os usuários, com determinação para sanear tais vícios em três meses. Contudo, em relação a outros pontos sobre os quais a atuação da Autoridade Nacional da Irlanda foi considerada aquém do devido, foi somente após uma intervenção revisora do Conselho Europeu de Proteção de Dados (EDPB) que a empresa foi multada novamente, em € 5.500.000,00, e recebeu uma determinação para sanear novos vícios; nessa nova ocasião, o Conselho Europeu, divergindo do entendimento da Autoridade Nacional da Irlanda, entendeu que o **WHATSAPP** mobilizara indevidamente as bases legais de legítimo interesse<sup>241</sup> e de execução de contrato<sup>242</sup> ao tentar fundamentar os tratamentos de dados que promovia, à época, no bloco.

Em suma, o modelo europeu de regulação de proteção de dados pessoais é estruturado, portanto, preponderantemente por instituições de controle *administrativas*. Até há, nele, espaço para um controle *judicial*, mas este acaba sendo provocado *subsidiariamente*, nos termos dos 141 a 146 do GDPR<sup>243</sup>, sobretudo por meio de recursos interpostos contra as decisões proferidas pelas autoridades nacionais e pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados. Na lógica comunitária da União Europeia, essa aposta em uma regulação com precedência administrativa faz sentido, pois os principais casos de violações ao direito de proteção de dados pessoais – aqueles de contornos transnacionais – já são, nessa arquitetura, submetidos à potencial análise de *várias* instituições administrativas, que supervisionam umas às outras, tornando menos comuns supervisões *judiciais*.

<sup>240</sup> Data Protection Commission for Ireland, caso IN-18-12-2, decisão proferida 20/08/2021, cujos detalhes podem ser acessados em [https://gdprhub.eu/index.php?title=DPC\\_\(Ireland\)\\_-WhatsApp\\_Ireland\\_Limited\\_-\\_IN-18-12-2/](https://gdprhub.eu/index.php?title=DPC_(Ireland)_-WhatsApp_Ireland_Limited_-_IN-18-12-2/) link arquivado: <https://archive.ph/wip/RjFkt>

<sup>241</sup> Decisão Vinculante nº 1/2021, proferida pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados em 20/08/2021, cujos detalhes podem ser acessados no link [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12021-dispute-arisen\\_en/](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12021-dispute-arisen_en/) link arquivado: <https://archive.ph/wip/TKTOy>

<sup>242</sup> Decisão Vinculante nº 5/2022, proferida pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados em 05/12/2022, cujos detalhes podem ser acessados no link [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-52022-dispute-submitted\\_en/](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-52022-dispute-submitted_en/) link arquivado: <https://archive.ph/wip/5qbF0>

<sup>243</sup> Nesse sentido, por exemplo, explicita o art. 143 do GDPR que “*todas as pessoas físicas ou jurídicas têm o direito de interpor recurso de anulação das decisões do Conselho, perante a Corte Europeia de Justiça, nas condições previstas no artigo 263.o do TFUE*”, e que “*se a autoridade administrativa nacional recusar ou rejeitar uma reclamação, seu autor pode ajuizar uma ação perante os tribunais do mesmo Estado-Membro*”.

O modelo brasileiro de regulação de proteção de dados pessoais, por sua vez, tem especificidades e guarda diferenças marcantes em relação a esse modelo europeu. De fato, apesar da inegável influência que o GDPR exerceu sobre nossa Lei Geral de Proteção de Dados (como sobre sua estrutura geral, sobre os princípios que a regem, sobre o rol de direitos dos titulares de dados<sup>244</sup>, sobre deveres dos controladores e operadores, e sobre o rol de bases legais que fundam os tratamentos lícitos de dados), a arquitetura institucional responsável pela *fiscalização* e pelo *enforcement* de nosso marco normativo de proteção de dados tem suas peculiaridades em relação à arquitetura europeia.

É sabido que a LGPD, inclusive em suas posteriores alterações, além de criar a ANPD, atribuindo-lhe status de autarquia de natureza especial dotada de autonomia técnica e decisória (art. 55-A), vinculou-a a uma série de competências novas no ordenamento, tais como, nos termos de seu art. 55-J, “*elaborar diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade*” (inciso III), “*promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança*” (inciso VI), “*editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade, bem como sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos na Lei*” (inciso XIII). Tais inovações, criadas pela LGPD, foram trazidas sob a percepção acurada de que uma regulação adequada de proteção de dados pessoais em nosso país exige que uma instituição exerça tarefas constantes de normatização infralegal e de conscientização crescente de toda a sociedade sobre a relevância dessa matéria, que até então não eram de responsabilidade de qualquer ator constituído.

No entanto, quando a LGPD previu, entre as competências da ANPD, a de “*fiscalizar e aplicar sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso*” (art. 55-J, inciso IV), ela não criou uma competência nova no ordenamento, isso é, não criou uma

---

<sup>244</sup> Rol de direitos este que, vale consignar, não é idêntico ao previsto no GDPR, havendo especificidades relevantes no que diz respeito ao direito de portabilidade, mais restrito no Brasil (art. 18, V, LGPD), no que diz respeito ao direito à revisão de decisões totalmente automatizadas (art. 20, LGPD), que no Brasil convive com uma permissividade maior de tratamentos automatizados, entre outros que se poderia citar.

tarefa que até então não era de responsabilidade de qualquer ator constituído. Pelo contrário, uma vez que muitas das violações ao direito à proteção de dados pessoais já embutem violações a direitos clássicos (como à intimidade e à privacidade), e por vezes eclodem com a criação e o mau uso de bancos de dados e de cadastros de consumidores, elas já eram, no Brasil, fiscalizadas e processadas por diversas outras instituições de controle, ainda antes do advento da LGPD.

De fato, muitos anos antes da criação da ANPD, demandas que hoje são enquadradas como de proteção de dados pessoais já vinham, em nosso país, sendo apuradas e levadas a efeito por instituições de controle *administrativas* (como a Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON<sup>245</sup>, vinculada ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, em nível federal, e os chamados PROCONs, em nível estadual e municipal), e também por órgãos do sistema de justiça (como o Ministério Público e a Defensoria Pública), seja na chave de tutela de direitos do consumidor, seja na chave de tutela de direitos fundamentais de intimidade e privacidade<sup>246</sup>.

Nessa linha, a existência, desde a década de 1980, de um arcabouço de tutela coletiva reconhecido internacionalmente como um dos mais avançados do mundo (composto, entre outros, pela Lei nº 7.347/1985 e pelo Código de Defesa do Consumidor), permitiu que, mesmo antes do advento da Lei Geral de Proteção de Dados, um grande número de legitimados – inclusive organizações da sociedade civil – atuasse em face de violações que hoje enquadramos como de direitos à proteção de dados pessoais. Apenas para ficar em alguns exemplos mais recentes<sup>247</sup>, caberia citar aqui a atuação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor em face de monitoramento

<sup>245</sup> O Idec fez uma pesquisa sobre a atuação da Senacon em proteção de dados (<https://idec.org.br/noticia/pesquisa-do-idec-analisa-atuacao-da-senacem-casos-sobre-protecao-de-dados>) ( <https://archive.ph/wip/V7Ccw>)

<sup>246</sup> Para uma exposição sobre casos importantes apurados nesse contexto de experiência brasileira de fiscalização e de enfrentamento a violações de direitos à proteção de dados pessoais, tanto na esfera administrativa quanto na esfera do sistema de justiça, ver ZANATTA, Rafael e SOUZA, Michel. “A tutela coletiva na proteção de dados pessoais: tendências e desafios”. In: DE LUCCA, Newton e ROSA, Cíntia. *Direito & Internet IV: Proteção de Dados Pessoais*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. Pp. 460-469.

<sup>247</sup> Para além dos casos acima citados, vale mencionar a ação ajuizada pelo MPF, ainda em 2007, em face do Departamento Nacional de Trânsito, após este ter editado normativa tornando obrigatória a instalação de chips em veículos automotores, com potencial para coleta indevida de dados sobre geolocalização de condutores, em violação de sua privacidade. A atuação resultou na condenação do DENATRAN, em 2009, anulando a normativa e fixando a facultatividade de instalação dos chips de rastreamento (<https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/04/552771-justica-federal-barra-chip-de-rastreamento-em-veiculos.shtml?loggedpaywall>).

indevido, promovido pela operadora Oi, de seus consumidores<sup>248</sup>, a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face de um grave vazamento de dados de usuários da Uber<sup>249</sup>, a atuação do **MPF** em face de coleta massiva de dados, pela Microsoft, de seus usuários do Windows 10<sup>250</sup>, e a atuação do **IDEC** em face da coleta indevida de dados, promovida pela concessionária ViaQuatro, de passageiros do metrô de São Paulo<sup>251</sup>, entre tantas outras.

Assim, nesse aspecto específico, quando a LGPD criou a ANPD, ela nada mais fez que inserir *mais uma* instituição de controle em uma arquitetura de fiscalização e de *enforcement* da legislação que já estava então bastante consolidada no país<sup>252</sup>. Não é por acaso, portanto, que a LGPD, quando criou a ANPD e lhe atribuiu o papel “*fiscalizar e aplicar sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso*” (art. 55-J, inciso IV), foi explícita em prever que ela também deve “*articular-se com as autoridades reguladoras públicas para exercer suas competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à*

<sup>248</sup> Que resultou na imposição de multa administrativa de R\$ 3.500.000,00, em 2014. Detalhes em <https://www.justica.gov.br/news/ministerio-da-justica-multa-oi-por-monitorar-navegacao-de-consumidores-na-internet/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/EwQOm>

<sup>249</sup> A investigação resultou em acordo extrajudicial que obrigou a Uber a informar os usuários brasileiros que tiveram seus dados comprometidos sobre o alcance do vazamento. Para detalhes, ver <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/uber-termina-de-notificar-196-mil-brasileiros-atingidos-por-vazamento-de-dados-pessoais-diz-mp.ghtml>

<sup>250</sup> Em ação civil pública ajuizada em 2018 perante a Justiça Federal em São Paulo, e que resultou na celebração de um acordo judicial que encerrou as atividades ilegais constatadas, por parte da empresa demandada. Detalhes acessíveis em <https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/mpf-processa-microsoft-para-que-windows-10-deixe-de-coletar-dados-pessoais-sem-autorizacao-dos-usuarios>

<sup>251</sup> A ação foi ajuizada em 2018 (<https://idec.org.br/release/idec-vai-justica-contracoleta-de-dados-de-emocoes-de-passageiros-em-linha-do-metro-de-sao>) e resultou na condenação da concessionária, pela Justiça Estadual de São Paulo, proibindo-a de coletar imagens de seus passageiros em trânsito e condenando-a a uma multa de R\$ 100.000,00. Detalhes em <https://idec.org.br/release/em-acao-do-idec-justica-condena-viaquatro-por-reconhecimento-facial-nao-consentido-no-metro>

<sup>252</sup> Interessante pontuar que o estabelecido papel que essa arquitetura já consolidada exercia neste campo chegou mesmo a ser mobilizado por setores contrários à criação de uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados, na época da tramitação do projeto de lei que veio a resultar na LGPD. Como nota Rafael Zanatta, comentando a postura de associações que representavam interesses do empresariado que explorava marketing direto, call centers e telecomunicações durante os debates legislativos que resultaram na LGPD, “*a conquista institucional do ‘microsistema de tutela de direitos coletivos (...) passou a ser utilizada como argumento de oposição, por parte de organizações lobistas do setor privado, à adoção de (...) uma estrutura administrativa especializada na aplicação desses direitos*” (cf. ZANATTA, Rafael. *A proteção coletiva dos dados pessoais no Brasil: vetores de interpretação*. Op. cit. P. 229). Segundo uma manifestação da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura à época, seria “*desnecessária a criação de uma Autoridade de Garantia para proteção de dados*”, pois “*diversos órgãos do Estado podem cumprir essa função, tais como o DPDC, o Ministério Público, o Procon, entre outros*” (idem. P. 227).

regulação” (art. 55-J, inciso XXIII). Trata-se, aqui, de um reconhecimento expresso de que a ANPD atua sem prejuízo de outras instituições administrativas reguladoras (como, por exemplo, a SENACON e o CADE etc.) que, também legitimadas à proteção de direitos relacionados à proteção de dados pessoais, têm atribuição para conduzirem investigações em face de agentes de tratamento<sup>253</sup>.

Mas a LGPD sequer se limitou em prever uma atuação da ANPD sem prejuízo de outras instituições administrativas reguladoras. Indo mais além, ao mesmo tempo em que criou a ANPD e conferiu-lhe poderes fiscalizatórios e sancionatórios administrativos, estabeleceu expressamente, em seu art. 22, que “A defesa dos interesses e dos direitos dos titulares de dados poderá ser exercida em juízo, individual ou coletivamente, na forma do disposto na legislação pertinente, acerca dos instrumentos de tutela individual e coletiva”.

Ao prever explicitamente, assim, que a defesa desses direitos também pode ser promovida em juízo, a Lei Geral de Proteção de Dados colocou-se como mais uma peça do chamado microsistema de tutela coletiva já operante no país e, fazendo uma remissão similar à feita pelo art. 21 da Lei nº 7.347/1985<sup>254</sup> e pelos arts. 83 e 90 do Código de Defesa do Consumidor<sup>255</sup>, deixou patente a possibilidade de atuação, em matéria de proteção de dados, de todo um rol de legitimados que inclui não apenas órgãos públicos, como também a sociedade civil organizada<sup>256</sup>.

<sup>253</sup> Não por outro motivo Miriam Wimmer aponta, em artigo sobre o *enforcement* da LGPD: “os §§ 1º a 8º da LGPD estabelecem o direito do titular de dados pessoais de peticionar não apenas perante a Autoridade Nacional, mas também perante os organismos de defesa do consumidor (...); e na Seção III [do Capítulo VI] da LGPD, a despeito do detalhamento de um regime próprio de responsabilização dos diferentes atores, a lei determina que as hipóteses de violação do direito do titular no âmbito das relações de consumo permanecem sujeitas às regras de responsabilidade previstas na legislação pertinente, atraindo assim o regime de responsabilidade solidária e objetiva previsto no CDC” (cf. WIMMER, Miriam. “Os desafios do *enforcement* da LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intergovernamental”. In: BIONI, Bruno (Org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Pp. 714-715).

<sup>254</sup> Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

<sup>255</sup> Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

<sup>256</sup> Observados os parâmetros do art. 5º, V, da Lei nº 7.347/1985: “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; e b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao

Essa peculiaridade foi bem destacada por Rafael Zanatta e Michel Souza<sup>257</sup>:

“Apesar de a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais ser muito econômica com relação à tutela coletiva, tratando-a em poucos artigos (...), sua arquitetura jurídica reforça um sistema integrado destinado à tutela dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos. Um exercício de leitura e interpretação da LGPD que seja isolado - deixando de compreender a conexão desta lei com a Lei da Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor e outras normas relacionadas à tutela coletiva – será definitivamente empobrecedor e limitante. É preciso compreender a LGPD dentro de uma estrutura jurídico-cultural pré-existente no Brasil que tem dado ênfase à tutela dos interesses difusos”.

Portanto, o modelo regulatório de proteção de dados no Brasil, em sua arquitetura de fiscalização e de *enforcement* da legislação, tem peculiaridades relevantes quando comparado ao modelo europeu. Enquanto lá existe, como visto, uma prevalência de instituições de controle *administrativas* criadas na esteira do GDPR, que cooperam entre si e se supervisionam em vários níveis, aqui a instituição de controle administrativa criada pela LGPD (a ANPD) atua em paralelo com diversos outros colegitimados à proteção de dados pessoais.

Nesse arranjo, *no plano administrativo*, o modelo brasileiro reconhece o caráter *transversal* da temática de proteção de dados, permitindo que diferentes instituições administrativas reguladoras aportem suas expertises a casos que possam se inserir em suas alçadas. Para citar alguns exemplos, muitas práticas de tratamento de dados, na atualidade, envolvem setores regulados *especificamente* (como a saúde, as telecomunicações etc.), e o arranjo previsto pela LGPD abre espaço para que a ANPD atue em paralelo instituições de controle como a ANS, a ANATEL etc.

---

consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

<sup>257</sup> ZANATTA, Rafael e SOUZA, Michel. “A tutela coletiva na proteção de dados pessoais: tendências e desafios”. *Op. cit.* P. 469.

Não bastasse, *ainda no plano administrativo*, o modelo brasileiro reconhece que, antes mesmo da criação da LGPD, já existia em pleno funcionamento uma arquitetura estatal que já fiscalizava e processava práticas consideradas abusivas de mercado e outras violações aos direitos consumerista, assim como práticas anticompetitivas, e que hoje são enquadráveis como tratamentos indevidos de dados pessoais, de modo que a **ANPD** também se vê na necessidade de atuar em paralelo a instituições de controle como a SENACON<sup>258</sup>, os PROCONs e o CADE.

Por fim, o modelo brasileiro reconhece ainda, ao lado dessas instituições de controle *administrativas*, a *atuação do sistema de tutela coletiva*, com destaque para os legitimados à ação civil pública, que podem, valendo-se da gramática de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, mobilizar demandas de proteção de dados extrajudicialmente ou, em último caso, perante o Poder Judiciário, visando a impor obrigações diversas a agentes de tratamento em conflito com a lei.

Com isso, tem-se que, no Brasil, o modelo regulatório de proteção de dados pessoais não é unipolar, mas sim multipolar, vale dizer, que “*a LGPD arquitetou um arranjo institucional que não aposta em um sistema de supervisão em que haja uma autoridade única e que centralize todas as ações*”<sup>259</sup>. A ANPD, nesse arranjo, é sim uma instituição de controle, e de suma importância por seu grau de expertise, mas sua atuação é paralela à atuação igualmente importante de diversos colegitimados à proteção de dados pessoais. Em um modelo com essa marca multipolar, não há dúvida que deve ser dada preferência para a coordenação entre os envolvidos e para atuações que sejam harmônicas, sempre que possível. Mas em casos como o presente (nos quais a cooperação, após

<sup>258</sup> O próprio Regimento Interno da **ANPD**, aprovado pela Portaria nº 01, de 08 de março de 2021 (cf. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/To4zk>) aponta para isso, ao prever, em seu art. 17, XVIII, como competência de sua Coordenação-Geral de Fiscalização “*promover a articulação da ANPD com outros órgãos e entidades com competências sancionatórias e normativas afetas ao tema de proteção de dados pessoais, com vistas à efetiva execução das atividades de fiscalização e de sancionamento*”. Outro sinal de que a **ANPD**, apesar do modo como se comportou no caso envolvendo o **WHATSAPP**, reconhece que sua atuação se dá sem prejuízo da atuação de outros órgãos estatais administrativos é o fato de que ela celebrou, com a SENACON, um acordo de cooperação técnica, em 2021, cujo objetivo precípuo era alinhar possíveis pontos de atuação comum: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-e-senaccon-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/RtZOF>

<sup>259</sup> RIELLI, Mariana e BIONI, Bruno. “A construção multissetorial da LGPD: história e aprendizados”. In: Bruno (Org.). *Proteção de dados: contexto, narrativas e elementos fundantes*. São Paulo, 2021. P. 48.

tentada, se viu *frustrada*), segue preservada a possibilidade de cada colegitimado agir *em paralelo* à ANPD, promovendo o controle que entender devido, em sua respectiva alçada.

Esse panorama é relevante porque permite antever como a postura dos ora demandados nesta Ação é absolutamente *incompatível* com o modelo regulatório de proteção de dados pessoais adotado pelo Brasil.

Como exposto em detalhes anteriormente (tópicos 4.1.2. e 4.1.3 *supra*), a ANPD negou acesso a documentos e acabou *obstaculizando* a atuação tanto do IDEC quanto do MPF. Como se isso já não fosse gravíssimo, o WHATSAPP, apoiando-se na postura da ANPD de negar acesso a documentos que lhes foram requisitados, também se negou a entregar ao MPF os Testes de Balanceamento (que haviam sido entregues, frise-se, à AUTORIDADE).

Ora, se tolerarmos que essa postura dos dois ora demandados persista sem consequências, estará em xeque todo o modelo multipolar de regulação de proteção de dados brasileiro, pois agentes de tratamento entender-se-ão autorizados a se comportarem como se deversem prestar contas apenas a *uma* instituição de controle no país, e a ANPD, por sua vez, entenderá que pode seguir agindo de modo opaco como vem agindo no caso em tela, sem se submeter a qualquer *accountability* pública.

É fundamental, nesse ponto, frisar que a cogência do modelo multipolar do modelo brasileiro deve ser afirmada não por uma simples deferência a nosso histórico institucional (marcado pela existência, à época em que aprovada a LGPD, de um sistema de defesa do consumidor e de um sistema de tutela coletiva já em plena operação). Muito além disso, ela deve ser afirmada porque essa arquitetura descentralizada de fiscalização e *enforcement* da lei é a que mais consegue, em países em desenvolvimento, garantir uma defesa adequada dos direitos à proteção de dados de seus cidadãos e suas cidadãs<sup>260</sup>. Afinal, é um modelo multipolar que, por exemplo, se mostra menos suscetível a riscos

<sup>260</sup> Sobre isso, ver BIONI, Bruno. *Regulação e proteção de dados pessoais: o princípio da accountability*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Pp. 170: “Especialmente no contexto de países em desenvolvimento, no qual, via de regra, os agentes reguladores seriam mais capturáveis em razão dos altos índices de corrupção e teriam menos recursos à sua disposição (...) enfatiza[-se] o papel de entidades privadas (e.g., entidades do terceiro setor – ONGs) e públicas (e.g., Ministério

de captura institucional pelo poder econômico ou mesmo de obstruções oriundas do poder político, já que, na hipótese de uma instituição de controle se omitir, outros legitimados poderão sempre agir em paralelo, em suas respectivas alçadas, e promover as medidas cabíveis em favor da população afetada. Ainda, é um modelo multipolar que, por exemplo, faz com que, se em dado momento uma instituição de controle estiver enfrentando um excesso de demandas e ou estiver com recursos aquém do necessário, isso não impeça um *enforcement* da legislação em casos de graves violações de direitos à proteção de dados pessoais. O que está em jogo, portanto, é defesa de um modelo que garante uma espécie de supervisão *recíproca e horizontal*, na medida em que a possibilidade de diversos legitimados atuarem em paralelo serve como *desincentivo* e como mecanismo de *contorno* a omissões indevidas de qualquer um deles.

Não bastasse, também está em jogo a defesa de um modelo que proporciona uma maior participação democrática na regulação, pois, ao envolver, além de instituições de controle *estatais*, também entidades *da sociedade civil organizada*, ele acaba favorecendo apurações e processamentos de violações desses direitos o mais alinhados possível ao interesse público propriamente dito.

Na correta síntese de Bruno Bioni<sup>261</sup>, sinalizando tanto para esse aspecto de supervisão recíproca quanto para esse aspecto de ampliação de participação coletiva possibilitada por um modelo nesses moldes, importa perceber, em suma, que

“Uma regulação realmente responsiva nutre e considera a capacidade de estabelecer interligações entre o aparato estatal e privado. É esse encontro que dá ignição a um potencial processo de diálogo, não centrado única e exclusivamente no Estado e que pode contestar o seu desempenho se deficitário, que passa como sua principal mensagem ser a regulação um empreendimento colaborativo e descentralizado. (...) Com isso, amplia-se o imaginário do fórum público de proteção de dados e seu próprio processo de

---

Público) representativas dos interesses dos cidadãos que não só seriam barreiras de contenção à possível captura do aparato estatal, como também e principalmente, por meio de técnicas de *namings and shaming* e litúgios estratégicos seriam agentes de *enforcement*”.

<sup>261</sup> BIONI, Bruno. *Regulação e proteção de dados pessoais: o princípio da accountability*. *Op cit.* Pp. 171-176. Cabe ressaltar que o autor inclui nesse fórum público de proteção de dados, para além das instituições de controle e das entidades civis legitimadas do sistema de tutela coletiva, outros atores, como o Conselho Nacional de Proteção de Dados (CNPd) e o próprio mercado, cuja relevância para o presente caso, contudo, é menos expressiva.

deliberação (...) [como] um espaço multidimensional onde terceiras partes, ainda que não diretamente afetadas e envolvidas numa operação de tratamento de dados, se somam para um controle coletivo-social do fluxo informacional. (...) Todo esse processo dialógico só se faz possível se os nodos da rede interagirem e prestarem contas uns aos outros. A partir desse processo, evita-se que haja concentração de poder e a criação de supernodos que ‘hackeariam’ a rede para dominá-la e moldar os eventos para a consecução de interesses egoísticos de apenas uma das partes”

De qualquer modo, não se deve perder de vista que essa supervisão *recíproca e horizontal*, que decorre de nosso modelo multipolar de regulação, não é o único fator que impede a ANPD de se portar como única instituição de controle em proteção de dados pessoais. E isso porque a ANPD também é uma instituição análoga a uma agência reguladora, e, como tal, também está sujeita a uma supervisão vertical, pelo sistema de justiça. Assim, a ANPD, além de instituição *de controle* com atuação em paralelo à de diversos outros colegitimados a fiscalizar e dar *enforcement* da lei, é também uma instituição *sob controle*, cuja atuação pode ser submetida ao crivo do Poder Judiciário.

#### 4.2.2. A ANPD como instituição *sob* controle, sujeita à supervisão *vertical* do sistema de justiça

A ANPD foi criada, originalmente, como órgão da Administração Pública Federal Direta, vinculada à Presidência da República, mas desde o início já se antevia que ela se tornaria, dentro em breve, uma entidade da Administração Pública Federal Indireta. Essa transformação efetivou-se por meio da Medida Provisória nº 1.134, convertida na Lei nº 14.460, de 25 de outubro de 2022, que lhe atribuiu a natureza de autarquia sujeita a regime especial<sup>262</sup>.

<sup>262</sup> <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes-2013-anpd#c4> / / link arquivado: <https://archive.ph/wip/y9iua>

E apesar de ainda haver alguma divergência doutrinária sobre qual o status atual da ANPD<sup>263</sup>, é possível afirmar que, desde então, ela constitui uma instituição de controle análoga às chamadas agências reguladoras<sup>264</sup>.

De fato, ainda que existam algumas especificidades da ANPD em relação às agências reguladoras em sentido estrito<sup>265</sup>, todas essas instituições guardam um núcleo de funcionamento comum, já que são dotadas de competências normativas, fiscalizatórias e sancionatórias, as quais são exercidas com independência técnica, e sem subordinação administrativa. Assim, mesmo que haja diferenças pontuais, a ANPD tem autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, seus dirigentes são investidos com estabilidade durante seus mandatos, e ela não está hierarquicamente subordinada – enquadrando-se, em essência, nas características elencadas pelo art. 3º da Lei nº 13.848/2019 como definidoras de agências reguladoras.

<sup>263</sup> Há quem defenda que a ANPD constitui uma “agência de garantia”, isso é, como agência garantidora do cumprimento da legislação de proteção de dados, e não uma “agência reguladora”, destinada à regulação de serviços públicos em sentido estrito. Nesse sentido, por todos, ver FRAZÃO, Ana *et alli*. *Curso de proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD*. Op. Cit. P. 446, na esteira já trabalhada por DONEDA, Danilo. “A Autoridade Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Nacional de Proteção de Dados”. In: BIONI, Bruno (Org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Op. cit. Pp. 461 e ss. De qualquer modo, a distinção não afeta o que aqui importa: trata-se de uma instituição com competências normativas, fiscalizatórias e sancionatórias, além de tecnicamente independente e não subordinada administrativamente, tal como as agências reguladoras.

<sup>264</sup> Não por outro motivo o autor do recente Projeto de Lei nº 615/2024, ao propor a inclusão da ANPD no rol de agências reguladoras previsto no art. 3º da Lei 13.848/2019, em sua exposição de motivos expressamente afirma que “*O projeto de lei não inova na ordem jurídica e não estabelece novas competências para a ANPD. Nesse sentido, a proposta se limita a fixar o conceito de autarquia especial, reproduzindo a única definição legal existente, que é a do art. 3º, da Lei nº 13.848, de 2019, dispositivo este aplicável a órgãos reguladores, com funções e competências similares às da ANPD. Afinal, não seria razoável que o regime jurídico autárquico especial a que se submete a ANPD fosse distinto do regime autárquico especial atribuído às demais agências reguladoras e ao Cade (...). O PL aqui proposto visa tão somente adaptar o marco regulatório setorial estabelecido pela LGPD, com o fim de garantir efetividade à norma já em vigor. Ou seja, busca-se apenas detalhar as prerrogativas que são inerentes ao regime autárquico especial a que já se submete a ANPD e que se demonstram necessárias ao cumprimento de seu mandato legal com autonomia técnica e decisória. Nesse sentido, a alteração proposta consolida a autonomia e o regime jurídico especial conferido à ANPD pela Lei Geral de Proteção de Dados*” (a íntegra do citado Projeto de Lei pode ser acessada em [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9560353&ts=1710958693273&rendition\\_principal=S&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9560353&ts=1710958693273&rendition_principal=S&disposition=inline) / link arquivado: <https://archive.ph/tDgml>)

<sup>265</sup> Como o prazo do mandato de seus diretores, que, pela LGPD, é de 04 anos (cf. art. 6º, decreto 10.474/2020), permitida uma recondução, enquanto, nas agências reguladoras, é de 05 anos, vedada a recondução (cf. arts. 36 e seguintes da Lei nº 13.848/2019), ou os critérios para suas nomeações, que são mais numerosos na Lei nº 13.848/2019 do que na LGPD.

No que aqui importa, contudo, fato é que, no Brasil, ao contrário do que ocorre em outros países, as agências reguladoras tanto *regulam* quanto *são reguladas*.

Em nosso país, há muito vigora um modelo de unidade de jurisdição, que reconhece definitividade – isso é, coisa julgada – apenas às decisões proferidas pelo Poder Judiciário. O art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, ao prever que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”, reflete isso, deixando claro que decisões proferidas por instâncias administrativas, por mais independentes que estas sejam, sempre poderão ser submetidas a crivo judicial se implicarem violação a direitos dos cidadãos.

Essa regra de “inafastabilidade da jurisdição” tem numerosas repercussões, mas, no caso, ela é de fundamental relevância porque limita o alcance da independência de instituições de controle que, como a ANPD, operam como agências reguladoras, e as coloca sujeitas a uma supervisão vertical, por parte do sistema de justiça. Como ensina Di Pietro<sup>266</sup>, para tais instituições,

“Independência em relação ao Poder Judiciário praticamente não existe: a agência pode dirimir conflitos em última instância administrativa (...), mas isto não impede o controle das suas decisões pelo Poder Judiciário, tendo em vista a norma do art. 5º, XXXV, da Constituição (...). Esse dispositivo significa a adoção, no direito brasileiro, do sistema de unidade de jurisdição, ao contrário de outros países que seguiram o direito francês e adotaram o sistema de dualidade de jurisdição, que admite, ao lado da jurisdição comum, a jurisdição administrativa, com competência para dirimir conflitos de interesse envolvendo a Administração Pública, com força de coisa julgada. Essa possibilidade não existe no direito brasileiro. Qualquer tipo de ato praticado pelas agências reguladoras, desde que cause lesão ou ameaça de lesão, pode ser apreciado pelo Poder Judiciário”.

<sup>266</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo. 25ª Edição*. São Paulo: Atlas, 2012. P. 528.

Essa possibilidade de supervisão vertical das agências reguladoras, pelo sistema de justiça, tem sido reconhecida amplamente pela jurisprudência, e pode ser provocada por meio de diversos instrumentos, como a ação popular, o mandado de segurança, o habeas data, as ações constitucionais e, claro, a ação civil pública<sup>267</sup>.

Obviamente, não é todo e qualquer ato praticado por agências reguladoras que se submete a tal supervisão vertical, sob pena de se anularem espaços mínimos de discricionariedade que são atribuídos para o bom funcionamento destas instituições. No entanto, respeitados esses espaços mínimos de discricionariedade, a possibilidade de supervisão vertical – isso é, de colocação *sob controle* – de tais atos é necessária para proteger direitos que possam ser violados por essas instituições, e, por vezes, como no presente caso, até mesmo para preservar o modelo regulatório que lhes legitima.

É esse o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. PROTEÇÃO DOS VULNERÁVEIS E HIPERVULNERÁVEIS. ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. SUPREMACIA DO CDC (LEI 8.078/1990) SOBRE NORMAS REGULATÓRIAS EDITADAS PELAS AGÊNCIAS. ARTS. 6º, VII E X, E 22 DO CDC. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. ART. 6, CAPUT, DA LEI 8.987/1995. (...) 4. Como se sabe, todos os contratos de concessão de serviço público, assim como as normas administrativas editadas pelas Agências Reguladoras subordinam-se ao princípio da legalidade e ao regime jurídico do Código de Defesa do Consumidor, estatuto maior de controle de abusos praticados no mercado de consumo. Descabe fazer uso da chamada discricionariedade técnica para, pela porta dos fundos - por meio de artifícios incompatíveis com o legal, o razoável, o justo, a boa-fé, a dignidade humana -, negar direitos e obrigações

<sup>267</sup> A respeito desses diferentes instrumentos de controle judicial da Administração Pública, ver CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012. Pp. 1009 e seguintes.

estabelecidos na ordem jurídica com o desiderato de proteção dos vulneráveis e hipervulneráveis. Logo, sempre que necessário, o Judiciário não só pode, como deve, intervir preventiva, reparatória e repressivamente, de modo a assegurar a inteireza dos direitos dos consumidores e de outros sujeitos débeis, prerrogativa essa perfeitamente compatível com o princípio da separação dos poderes. 5. A autoridade e a legitimidade das Agências Reguladoras e de órgãos públicos similares se fortalecem quando sua ação regulatória, fiscalizatória e técnica segue os mandamentos constitucionais e legais vigentes, não quando deles se afasta, ou quando transforma em pantomima os valores superiores da ordem jurídica em vigor. Do contrário, teríamos a multiplicação, em plena República, de "pequenos imperadores incontidos" ou "senhores de guetos administrativos de injuricidade", sem voto e sem jurisdição, mas com voz e poderes imensos, capazes de enfraquecer, inviabilizar ou derrubar vitais conquistas sociais legisladas, inclusive aquelas reconhecidas por precedentes dos Tribunais. 6. Agravo Interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.018.450/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/10/2022, DJe de 4/11/2022)

Entre os tipos de controle que podem ser promovidos, via supervisão vertical, de atos praticados por agências reguladoras e instituições análogas, importa aqui destacar dois grupos.

De um lado, o controle do excesso, exercido em face de atos de agências reguladoras e instituições análogas que, quando praticados, acabam exorbitando de suas atribuições regulares. É esse o caso, por exemplo, do controle que tem por objeto a edição de normativas (resoluções, portarias etc.), que excedam os marcos constitucionais e legais vigentes, assim como decisões sancionatórias que violam o devido processo legal, ou que se mostram desproporcionalmente gravosas para os fatos apurados. Nessas e em tantas outras hipóteses, cabe ao Judiciário, por provocação de atores legitimados, supervisionar verticalmente tais instituições *anulando* atos administrativos que se mostrem excessivos em relação ao que delas é esperado.

De outro lado, o controle de deficiência, exercido em face da não adoção, por agências reguladoras e instituições análogas, de atos que elas deveriam praticar no âmbito de suas atribuições. Aqui, cabe citar o controle que tem por objeto a não normatização de determinado tema inserido em sua competência normativa, a não apuração de fatos sob sua competência investigatória, ou mesmo a não aplicação da sanção cabível para a gravidade de determinada conduta desvelada. Cabe citar, ainda, o controle que tem por objeto a omissão dessas instituições em observar princípios básicos que regem a Administração Pública em geral, como a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência<sup>268</sup>. Nessas e em tantas outras situações, cabe ao Judiciário, também por provocação, impor providências que *superem* a postura deficitária dessas instituições, responsabilizando-as por sua inação, obrigando-as a aprimorarem seus procedimentos internos, e mesmo suprimindo diretamente suas falhas, por meio do sancionamento judicial de agentes regulados que tenham praticado ilegalidades, mas não tenham sofrido as consequências que eram cabíveis em sede administrativa.

Esses tipos de controle são de enorme importância pois, sem eles, a independência de tais instituições deixaria de ser um trunfo, e passaria a ser uma fonte de prejuízos para a coletividade<sup>269</sup>. Por exemplo, estaria aberta a porta para que agências reguladoras e instituições análogas, valendo-se de sua independência, praticassem violações contra os próprios agentes regulados, fossem por eles capturadas<sup>270</sup>, enfim, atuassem em desconformidade com os próprios fins

<sup>268</sup> Importante pontuar que o controle em face da inobservância destes princípios mitiga a percepção, que por muito tempo perdurou na doutrina administrativista, de que não cabe crivo judicial sobre o mérito de atos administrativos. Como pontuar Luís Roberto Barroso, “*o entendimento clássico de que não é possível exercer controle de mérito sobre os atos administrativos hoje cede a algumas exceções importantes de desenvolvimento recente e fulgurante, a saber: os princípios da razoabilidade, da moralidade e, já mais recentemente, o princípio da eficiência (...). Isso porque verificar se alguma coisa é, por exemplo, razoável – ou seja, se há adequação entre meio e fim, necessidade e proporcionalidade – é, evidentemente, um exame de mérito. É possível controle de mérito nas hipóteses de verificação da razoabilidade, moralidade e eficiência do ato*” (BARROSO, Luís Roberto. “Apontamentos sobre as agências reguladoras”. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. P. 127.

<sup>269</sup> Nesse sentido, pontua Alexandre de Moraes que “*a inafastabilidade do controle judicial, consagrada constitucionalmente, aplica-se integralmente às agências reguladoras, pois a Administração Pública Direta ou Indireta deve, como todos os administrados, total obediência ao primado da Constituição e à legalidade*”, e que “*a discricionariedade administrativa não se confunde com arbitrariedade administrativa*” (cf. MORAES, Alexandre de. “Agências reguladoras”. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*. Op. cit. P. 33).

<sup>270</sup> Sobre o fenômeno de captura de agências reguladoras, ver MARQUES NETO, Floriano Azevedo. “A nova regulação dos serviços públicos”. In: Revista de Direito Administrativo nº 228. P. 27 e seguintes, que o define como a “*possibilidade de mitigação da imparcialidade do agente regulador em função da influência nas suas decisões exercidas pelos agentes de mercado, pelos consumidores ou pela política circunstancial de governo*”.

do modelo regulatório que elas integram<sup>271</sup>. Sem algum grau de *supervisão* vertical, a independência dessas agências deixaria de ser um trunfo, e passaria a ser uma fonte abundante de prejuízos para a sociedade como um todo.

Em suma, no Brasil, a **ANPD**, como instituição análoga às agências reguladoras, está submetida não apenas a uma supervisão *horizontal*, exercida por colegitimados que podem promover controle em paralelo a ela, mas também a uma supervisão *vertical*, exercida por um sistema de justiça competente para anular atos administrativos ilegais, obrigar revisões de procedimentos internos, entre outras providências. E como se verá a seguir, a postura adotada pela ANPD, ao longo da apuração da política de privacidade do WhatsApp, violou diversos preceitos constitucionais e legais, que tornam necessária sua submissão a um controle a ser promovido pelo Poder Judiciário, não somente com o fim de *suprir* sua inação e garantir que o **WHATSAPP** responda pelas violações de direitos praticadas contra milhões de cidadãos brasileiros (como exposto no tópico 3 *supra*), mas também com o fim de suprir a *opacidade* que marcou a atuação dessa instituição de controle no caso, e de aprimorar seus ritos internos, tornando-a verdadeiramente sujeita à devida *accountability* pública.

#### 4.2.3. As violações especificamente praticadas pela ANPD no presente caso, a justificarem sua submissão ao controle do Poder Judiciário

Feito este panorama, torna-se agora possível expor especificamente quais as violações praticadas pela **ANPD** no presente caso, e que fazem necessário um controle judicial de cariz *institucional*, voltado a obrigar essa instituição a observar os parâmetros normativos de publicidade e de transparência que ela ignorou em sua atuação em face do **WHATSAPP**, e a aprimorar seu modo de funcionamento em casos futuros.

<sup>271</sup> Nota Justen Filho que, “quando se cria uma agência e se lhe deferem determinadas competências, impõe-se-lhe o dever de definir a política pública que adotará. Essa política terá de ser compatível com a disciplina legislativa vigente (...). Ademais disso, a fixação da política pública tem de refletir-se nos atos subseqüentes, de cunho normativo abstrato ou concreto, praticados pela agência. Ou seja, poderá realizar-se o controle judicial também da coerência e da compatibilidade dos atos derivados, em face das políticas públicas escolhidas pela agência” (cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002. P. 590)

#### 4.2.3.1. Violação ao princípio da publicidade (art. 37 da Constituição Federal)

De partida, cabe lembrar que a **ANPD**, como autarquia que é, submete-se aos princípios que regem a Administração Pública, entre os quais se destaca o princípio da publicidade.

Esse princípio obriga que os atos da Administração Pública sejam de acesso o mais amplo possível, e tem especial relevância em um país como o nosso, de passado autoritário recente, e que por muito tempo teve a opacidade como marca definidora da relação entre Estado e cidadãos. Foi procurando romper com esse passado que o art. 37 da Constituição Federal de 1988 tratou a publicidade como algo essencial para os atos administrativos, percebendo que ela é um pressuposto básico para que as pessoas possam avaliar e aferir sua legalidade e sua legitimidade.

Dando concretude a esse princípio, a Lei nº 12.527/2011 exige que os órgãos e as entidades da Administração Pública adotem medidas tanto de transparência ativa (em que eles, espontaneamente, publicam editais, decisões, vencimentos de agentes públicos na internet etc.), quanto de transparência passiva (em que eles, quando provocados, têm de fornecer informações que lhe sejam demandadas por instituições, por entidades e por cidadãos interessados).

No que aqui importa, o princípio da publicidade exige que o sigilo seja absolutamente excepcional<sup>272</sup> e, mais do que tudo, seja sempre devidamente justificado<sup>273</sup>.

Todo o exposto acima (tópico 4.1 *supra*) mostra, de forma cabal, que a **ANPD**, desde o início, deu à sua apuração sobre a política de privacidade de 2021 do WhatsApp um tratamento em desacordo com o princípio da publicidade dos atos administrativos.

<sup>272</sup> Sobre isso, o art. 3º, I, da Lei nº 12.527/2011 é explícito.

<sup>273</sup> Nesse sentido, por todos, AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo. 35ª Edição*. São Paulo: Malheiros, 2012. P. 671.

De fato, embora o Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 (onde a ANPD conduzia sua análise do caso WhatsApp) tivesse sido instaurado no início de 2021, mais de um ano depois ele seguia integralmente *sigiloso*. Esse sigilo, vale lembrar, havia sido imposto não apenas à sociedade civil (como ao IDEC, a quem reiteradas vezes foi negado acesso aos autos), mas até mesmo às demais instituições componentes do Quarteto, e apenas veio a ser aberto, ao MPF, após este indicar expressamente que precisava se debruçar sobre seu conteúdo para poder avaliar a minuta da Terceira Nota Técnica que a ANPD, subitamente, informou que estava preparando e que iria avalizar a política de privacidade de 2021 então sob investigação.

Não bastasse, quando o *Parquet* finalmente teve acesso ao Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04, o que se viu foi que o sigilo atribuído ao feito não havia sido motivado de modo minimamente idôneo, sendo mobilizado, ao revés, como se fosse uma regra de aplicabilidade automática. Pior ainda, após provocado, o próprio WHATSAPP reconheceu que a esmagadora maioria do conteúdo constante do feito não comportaria tratamento sigiloso. Acabou se apurando, pois, que um Processo Administrativo de 1.432 páginas, que tramitou *integralmente* sob sigilo por mais de um ano, continha, no máximo, 05 documentos (de 393 páginas no total) com informações em tese sensíveis, e, mais ainda, como declinou a própria empresa investigada ao *Parquet*, apenas uma ínfima parte dessas 393 páginas poderia ser vista como efetivamente tendo caráter sensível.

Não se ignora aqui que a ANPD tem amparo legal para restringir o acesso a dados e a informações que detenha, sobretudo aqueles protegidos por segredo comercial ou industrial, nos termos do art. 55-J, II, e § 5º, da LGPD<sup>274</sup>. Ocorre que, à luz do princípio da publicidade, essa restrição apenas pode ser aplicada em situações excepcionais, e com motivação específica e individualizada. Em outras palavras, era necessário que a ANPD tivesse analisado cada documento que veio a constar do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 e, em relação aos que entendesse que continham dados ou informações protegidos por segredo comercial ou industrial, decretasse, de forma

<sup>274</sup> Art. 55-J. Compete à ANPD: II - zelar pela observância dos segredos comercial e industrial, observada a proteção de dados pessoais e do sigilo das informações quando protegido por lei ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º desta Lei.

§ 5º No exercício das competências de que trata o caput deste artigo, a autoridade competente deverá zelar pela preservação do segredo empresarial e do sigilo das informações, nos termos da lei.

específica, o pertinente sigilo – como, aliás, é feito em todo e qualquer processo que tramita no Poder Judiciário. Mas como visto, não foi isso que aconteceu, tendo a ANPD mantido todo o referido feito sob sigilo, por mais de um ano, e negado, nesse período, acesso a interessados sem que qualquer documento tivesse sido colocado em sigilo de forma específica e motivada. Ao final, a ANPD apenas analisou quais documentos deveriam, em tese, fugir à regra de publicidade após o MPF tê-la especificamente provocado a apontá-los (e dizer que iria dar publicidade a todo o feito se ela não o fizesse), e ainda assim o fez em uma decisão de somente duas páginas<sup>275</sup>.

É chamativo, aliás, como em nenhuma das 1.432 páginas do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 seja possível encontrar uma única peça, produzida pela ANPD, com menção, por exemplo, a dispositivos da Lei nº 9.279/1976, que regula o chamado segredo industrial, ou da Lei nº 6.404/1976, que aborda hipóteses de segredo comercial, o que seria de se esperar se essa instituição, como manda a Constituição, estivesse restringindo o acesso de interessados a informações de interesse público de modo excepcional e devidamente fundamentado<sup>276</sup>.

Bem observado o contexto apurado, o que se viu, portanto, foi uma instituição de controle que parece tratar investigações suas como sigilosas *by default*, como se a mera instauração de um processo administrativo em face de um agente de tratamento de dados já justificasse sua colocação em visibilidade restrita *in toto*, e como se pontuais – mas no caso em tela não concretamente demonstrados, frise-se – segredos comerciais ou industriais autorizassem que uma apuração seja conduzida longe de qualquer escrutínio público.

Em um julgado muito recente, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5371-DF, deixou clara a incompatibilidade dessa postura com o princípio da publicidade dos atos administrativos.

<sup>275</sup> Decisão de 21/06/2022 – cf. Anexo 4 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 (Doc. 56), pgs. 853/854.

<sup>276</sup> Afinal, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 129, de Relatoria do Min. Edson Fachin, “*O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem*”.

Na oportunidade, a Corte promoveu controle de constitucionalidade sobre o art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, que precisamente previa tratamento sigiloso aos processos administrativos sancionadores em trâmite na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Segundo a Corte:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Previsão legal de sigilo em processos administrativos. 1. Ação direta contra o art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, que estabelece sigilo em processos administrativos sancionadores instaurados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ. 2. A regra no Estado democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a *publicidade* dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida a edição ordinária de atos secretos, imunes ao controle social. O regime democrático obriga a Administração Pública a conferir máxima transparência aos seus atos. Essa é também uma consequência direta de um conjunto de normas constitucionais, tais como o *princípio* republicano (art. 1º, CF/1988), o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, CF/1988) e o *princípio da publicidade* (art. 37, caput e § 3º, II, CF/1988). 3. A Constituição ressalva a *publicidade* em apenas duas hipóteses: (i) informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade (art. 5º, XXXIII, parte final); e (ii) proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (arts. 5º, X e 37, § 3, II, CF/1988). Como se vê, o sigilo só pode ser decretado em situações específicas, com forte ônus argumentativo a quem deu origem à restrição ao direito fundamental à informação, observado o *princípio* da proporcionalidade. 4. A restrição contida no dispositivo legal impugnado não se amolda às exceções legítimas ao acesso à informação pública. Não se vislumbra, em abstrato, nos processos administrativos instaurados pela ANTT e pela ANTAQ para apuração de infrações e/ou aplicação de penalidades, nenhuma informação cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade ou que configure violação ao núcleo essencial dos direitos da personalidade. 5. Procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 78-B da Lei nº 10.233/2001. 6. Fixação da seguinte tese de

juízo: “Os processos administrativos sancionadores instaurados por agências reguladoras contra concessionárias de serviço público devem obedecer ao princípio da publicidade durante toda a sua tramitação, ressalvados eventuais atos que se enquadrem nas hipóteses de sigilo previstas em lei e na Constituição”.

Mas essa postura opaca adotada pela ANPD no caso em tela não somente ofendeu o princípio da publicidade dos atos administrativos, previsto no art. 37 da Constituição Federal e concretizado pela Lei nº 12.527/2011. Mais ainda, violou a própria lógica de *accountability* pública e de transparência criada pela LGPD para reger sua atuação.

#### 4.2.3.2. Violação à lógica de *accountability* pública inerente ao direito da proteção de dados pessoais

As primeiras leis de proteção de dados pessoais surgiram já embutindo o diagnóstico de que, ao lado de uma declaração de *direitos* de titularidade dos indivíduos e da coletividade, era fundamental criar instituições que lhe dessem *efetividade*, regulando-os em contextos concretos e impondo *custos* a quem os violasse. Caso contrário, havia o risco de as leis de proteção de dados pessoais se mostrarem meras declarações de princípios e boas intenções, sem qualquer materialidade. Nessa linha é que diversos documentos que inauguraram o discurso global desse campo jurídico emergente já apontavam a importância da criação de autoridades de proteção de dados pessoais<sup>277</sup>.

É por esse motivo que às autoridades de proteção de dados pessoais é conferida independência, concretizada em sua autonomia funcional e financeira: para que elas exerçam suas numerosas competências sem ingerência política e hierárquica, dentro da Administração Pública que integram.

<sup>277</sup> Sobre isso BIONI, Bruno. *Regulação e proteção de dados pessoais: o princípio da accountability*. Op cit. Pp. 138-139.

No entanto, é fundamental perceber que essa independência de que são dotadas as autoridades de proteção de dados apenas se legitima se exercida de forma *responsiva*, isto é, com a devida *transparência* perante aqueles que são afetados por práticas potencialmente indevidas.

Trata-se, portanto, do outro lado da moeda da independência dessas instituições: se lhes são conferidos poderes insulados de diversas influências e controles tidos como prejudiciais para sua atuação, também lhes é exigido que sua atuação seja *acompanhada* por todos os interessados, em uma espécie de monitoramento público que mitiga riscos de arbitrariedades, capturas etc. Aqui reside o sentido de o art. 55-J, XIV, da LGPD prever como competência (um poder-dever) da ANPD, entre outros, “ouvir os agentes de tratamento e a sociedade em matérias de interesse relevante e prestar contas sobre suas atividades e planejamento”. Esse dispositivo, em última instância, espelha essa percepção de que as autoridades de proteção têm de se sujeitar a uma *accountability* pública, portandose de modo que os titulares de dados e os agentes de tratamento compreendam seus procedimentos e suas decisões, e possam avaliá-los e objetá-los.

Para além disso, a necessidade de autoridades como a ANPD se submeterem a uma *accountability* pública deriva também dos próprios deveres cujo cumprimento elas têm de cobrar de agentes de tratamento de dados.

Como visto (tópico 3.1 *supra*), o ramo do direito à proteção de dados pessoais tem como pilar estruturante a ideia de que os cidadãos e as cidadãs devem poder participar do destino que agentes de tratamento lhes dão. E essa participação, necessariamente, pressupõe *transparência* dos agentes de tratamento, isso é, depende de que eles forneçam aos titulares informações claras e específicas sobre todo o processo de tratamento de seus dados, em respeito à sua autodeterminação informativa (art. 2º, II, LGPD). Aqui, vale lembrar que o direito à informação tem precedência em relação a outros que compõem a esfera jurídica dos titulares de dados pessoais: porque sem informação adequada, não há como eles mobilizarem, de forma minimamente adequada, direitos de participação e controle sobre seus rumos, como o de ver corrigidos dados que lhes digam respeito (art. 8º, III, LGPD), o de vê-los anonimizados (art. 8º, IV, LGPD), o de vê-los eliminados de bancos e cadastros (art. 8º, VI, LGPD) etc.

Portanto, a LGPD atribui deveres de transparência aos agentes de tratamento de dados, e correlatamente atribui direito à informação aos titulares e à sociedade como um todo<sup>278</sup>.

Contudo, fato é que de nada serviria a previsão de deveres de transparência e de direitos à informação se, em casos em que a legalidade de determinadas operações é questionada, a prestação de contas feita por agentes de tratamento de dados ficasse absolutamente restrita à ANPD, e totalmente inacessível àqueles que são os interessados últimos nela. Pois quando a lei impõe às autoridades de proteção de dados competências de fiscalização sobre o cumprimento de deveres de transparência e de respeito ao direito à informação, ela o faz com um fim claro: garantir, em última instância, que os agentes de tratamento de dados não promovam uma autorregulação em segredo, em face de seus titulares e da sociedade como um todo<sup>279</sup>.

Nessa linha, se um agente está sendo acusado de promover tratamento incompatível com a legislação em razão da falta de clareza nas informações apresentadas a seus titulares, e ele, ao se explicar, presta contas exclusivamente à ANPD, mas esta, por sua vez, mantém suas apurações em estrito sigilo, é claro que a lógica de transparência segue sendo violada. Afinal, em um tal cenário, a autoregulação em segredo não foi, de fato, superada, mas tão somente estendida para uma instituição de controle – a qual, por óbvio, tem papel de agir em favor da sociedade, mas não a representa em definitivo. Bem entendida, a lógica de transparência da LGPD será efetivamente respeitada somente se os concernidos tiverem condições de entender os contornos das operações por eles e elas questionadas, ou seja, quando tiverem acesso às informações a que têm direito.

No presente caso, todo o apurado mostra que a ANPD, ao invés de ter atuado para garantir que o WHATSAPP cumprisse seus deveres de transparência, acabou tornando-se partícipe de violações aos direitos de seus titulares a uma informação adequada.

<sup>278</sup> Vale lembrar, a propósito, que tais deveres de transparência sequer foram inaugurados pela LGPD. Já antes de seu advento, o art. 7º, VIII, do Marco Civil da Internet passou a exigir “*informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de seus dados pessoais*”, por parte de provedores de aplicações, e mesmo o Código de Defesa do Consumidor já estabelecia a transparência como um dos objetivos da política nacional das relações de consumo (art. 4º, *caput*), e previa que o consumidor “terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes” (art. 43).

<sup>279</sup> Sobre isso, ver o parecer da lavra de Artur Péricles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 21, 47 e 81.

De fato, apurou-se que a **ANPD** não apenas não exigiu que o **WHATSAPP** indicasse de modo pormenorizado, a seus usuários, quais as bases legais adotadas nos tratamentos de dados realizados com fundamento na política de 2021<sup>280</sup>, como ainda manteve sob sigilo total, durante mais de um ano, todo o conteúdo de um processo de investigação que interessava a centenas de milhões de brasileiros, sem qualquer justificativa minimamente idônea para tanto. A prestação de contas que era devida pelo **WHATSAPP** à sociedade e a seus usuários teve na **ANPD** seu único e final destino. Aquilo que era feito pelo **WHATSAPP**, em termos de autorregulação, seguiu sob sigilo, e foi mantido a sete chaves com uma instituição de controle que apenas se movimentou para dar um mínimo de publicidade devida a partir do momento em que houve uma forte pressão do *Parquet* nesse sentido.

Com essa postura, portanto, a **ANPD**, além de violar princípio da publicidade dos atos da Administração Pública, violou também seu poder-dever de prestar contas à sociedade (art. 55-J, XIV, LGPD), e acabou, não bastasse, colaborando com violações praticadas pelo **WHATSAPP** a seus deveres de transparência (art. 6º, LGPD) e ao direito à autodeterminação informativa (art. 2º, II, LGPD) de centenas de milhões de seus usuários, – contrariando a lógica de *accountability* pública que lhe é imposta pelo direito da proteção de dados pessoais. De quebra, colocou-se como *partícipe* de violações ao art. 7º, VIII, do Marco Civil da Internet e aos art. 4º, caput, e art. 43, do Código de Defesa do Consumidor, considerando que também tais diplomas conferem a usuários da internet e a consumidores em geral um direito à informação adequada, por parte de provedores de aplicação e de fornecedores de produtos em geral.

Mas isso não foi tudo. A **ANPD**, ainda, violou seus poderes-deveres *de cooperação* com outros legitimados à proteção de dados pessoais do modelo regulatório brasileiro.

---

<sup>280</sup> Sobre isso, ver o parecer da lavra de Artur Péricles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 38-39.

#### 4.2.3.3. Violação aos poderes-deveres de cooperação com outros legitimados à proteção de dados pessoais

Foi visto (tópico 4.2.1 *supra*) que o modelo regulatório de proteção de dados pessoais não é *unipolar*, mas sim *multipolar*, sendo caracterizado pela existência de diversos legitimados a fiscalizarem agentes de tratamento e a promoverem o *enforcement* da legislação. A **ANPD**, nesse cenário, é uma instituição *de* controle, de inegável importância, mas sua atuação é *paralela* à atuação igualmente importante de diversos colegitimados – que incluem outras instituições administrativas (SENACON, CADE etc.) e mesmo instituições do sistema de justiça (Ministério Público, Defensoria Pública etc.) e entidades da sociedade civil organizada.

Apesar de a LGPD expressamente reconhecer isso, ao prever como competência da **ANPD** “*articular-se com as autoridades reguladoras públicas para exercer suas competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à regulação*” (art. 55-J, inciso XXIII), no presente caso esta instituição de controle demonstrou um patente descompromisso para com tais poderes-deveres, em relação a importantes atores igualmente legitimados à proteção de dados pessoais no Brasil.

Como exposto anteriormente em detalhes (tópico 4.1.3 *supra*), ainda em 31/03/2021 o **IDEC** requereu “*a publicização do procedimento no que não violar sigilo empresarial*”, mas, apesar da fragilidade do sigilo atribuído ao Processo SEI nº 00261.000012/2021-04, a **ANPD** lhe negou acesso, sob o argumento – genérico e sem qualquer especificação concreta – de que isso poderia “*comprometer atividades de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou a repressão de infrações*”. O **IDEC**, então, apresentou novos elementos que denotavam ilicitudes praticadas pelo **WHATSAPP**, e requereu à **ANPD** que fosse habilitado como terceiro interessado, com fulcro no art. 9º, III e IV, da Lei nº 9.784/1999, de modo a ter acesso ao conteúdo do mencionado Processo Administrativo. Contudo, uma vez mais **ANPD** rejeitou a pretensão do **IDEC** de participar das investigações, ventilando – também de forma genérica e sem especificação concreta – a suposta existência de segredo comercial e industrial como um impeditivo, à luz da Resolução CD/ANPD nº 01/ 2021, para acesso de terceiros a seus processos administrativos.

Contra essa decisão o **IDEC** interpôs recurso, em 08/02/2022, pontuando que sua pretensão de acesso ao conteúdo do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 era legítima em relação ao não fosse sigiloso no feito, repisando a regra de publicidade dos atos administrativos. Mas a postura da **ANPD**, como relatado, não mudou: o recurso não foi sequer conhecido, sob a alegação formalista de que o indeferimento anterior seria irrecorrível à luz das normativas internas da instituição.

Ao final, pouco importou o fato de que, como se apurou depois, a esmagadora maioria dos documentos do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 não era, sequer aos olhos do **WHATSAPP**, passíveis de sigilo. Tampouco importou o fato de que a colaboração que o **IDEC** pediu à **ANPD** foi bastante *restrita*, e não implicava qualquer risco seja ao bom andamento da apuração que esta instituição conduzia, seja aos segredos comerciais e industriais que o art. 55-J, II, da LGPD lhe obriga a observar (de fato, ao longo de seus requerimentos e recursos, o **IDEC** deixou claro que não visava a acessar documentos sigilosos, mas sim e apenas documentos públicos, e que queria, antes de tudo, *colaborar* com o processo administrativo que a **ANPD** vinha conduzindo, na qualidade de entidade incumbida da defesa de direitos dos consumidores brasileiros). O acesso de uma entidade inquestionavelmente interessada no caso, e legitimada à defesa dos consumidores que são usuários da plataforma, nos termos de seu estatuto (cf. tópico 7 *infra*), e da Lei nº 7.347/1985 e da Lei nº 8.078/1990, foi negado seguidas vezes pela **ANPD**.

Viu-se, assim, que a **ANPD** fechou suas portas a qualquer compartilhamento de informações com o **IDEC**, e pior: fez isso por meio de alegações genéricas, infundadas e formalistas. Apesar de ter sido o **IDEC** um dos principais provocadores das apurações que vieram a ser conduzidas por instituições de controle brasileiras sobre o caso, a **ANPD** não lhe franqueou acesso a um único documento de seu processo administrativo, não prestando contas sequer sobre os atos instrutórios que em tese praticou, o estágio de sua apuração do caso etc. É chocante pensar que o **IDEC** somente teve acesso ao processo administrativo da **ANPD** por intermédio do **MPF**, quando este lhe concedeu, a pedido, uma cópia do referido feito, em uma versão tarjada, que em dado momento foi transladada com visibilidade pública ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021.

Ao assim se comportar, a **ANPD**, foi além de violar o princípio da publicidade que rege os atos da Administração Pública e a lógica de *accountability* forjada pelo direito da proteção de dados pessoais, as quais lhe impõem a observância de padrões de transparência e o respeito ao direito à informação dos titulares de dados e da sociedade em geral. Pois nessa chave ela também violou seus poderes-deveres de colaboração com outros legitimados à proteção de dados pessoais no país (art. 55-J, inciso XXIII, da LGPD), e colocou-se como uma verdadeira trava ao disposto no art. 22 da LGPD, ao obstaculizar a atuação de uma associação civil que, nos termos do art. 5º, V, da Lei nº 7.347/1985, é um dos colegitimados a demandar agentes de tratamento de dados violadores de direitos da população, e que desde o anúncio dessa nova política de privacidade do WhatsApp demonstrou um claro interesse no caso.

Mas a postura da **ANPD** em relação ao **MPF** foi ainda mais grave, pois ela não apenas violou seu poder-dever de colaborar com suas investigações, como ainda violou suas prerrogativas de promover um controle externo da Administração Pública.

#### 4.2.3.4. Violação às prerrogativas do **MPF** de controle externo da Administração Pública

Como exposto (tópico 4.1.3 *supra*, subitens i e ii), após diversas provocações do **MPF**, a **ANPD** finalmente lhe forneceu acesso integral ao Processo SEI nº 00261.000012/2021-04, onde havia sido originalmente conduzida sua apuração sobre a política de privacidade de 2021 do WhatsApp. Quando isso ocorreu, porém, ficou evidenciada uma absoluta falta de fundamento para sua colocação em sigilo total até então<sup>281</sup>.

<sup>281</sup> Reitere-se: um Processo Administrativo de 1.432 páginas, que tramitou todo o tempo *integralmente* sob sigilo, continha, no máximo, 05 documentos (com 393 páginas no total) com referências a informações em tese sensíveis. Mais ainda, considerando as tarjas trazidas pelo próprio **WHATSAPP** em sua resposta ao *Parquet*, apenas uma ínfima parte dessas 393 páginas poderia ser vista, mesmo aos olhos da empresa investigada, como de caráter sensível.

Essa opacidade da atuação da **ANPD**, porém, ganhou ainda mais corpo na sequência. Como, ao emitir a Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD, ela havia indicado que o principal ponto questionado mundialmente sobre a política de privacidade de 2021 do WhatsApp (o compartilhamento de dados de usuários da plataforma com outras empresas do Grupo Facebook/Meta) seria objeto de investigação em outro processo administrativo, o **MPF** requisitou cópia integral também dele.

A **ANPD**, então, informou que o processo administrativo em questão era o Processo Super nº 00261.001296/2022-29, e inicialmente concedeu acesso a ele, pelo sistema Super, ao **MPF**. Contudo, quando o **MPF** instou a **ANPD** a informar quais documentos dele constantes deveriam ser tratados como sigilosos, e por quais fundamentos, indicando que pretendia transladar cópia de visibilidade o mais ampla possível, também deste feito, ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, a **ANPD**, além de provocar o **WHATSAPP** a se manifestar a respeito, acabou *desabilitando* o acesso que havia conferido ao *Parquet*.

Como suposta justificativa para esse proceder exótico, a **ANPD**, na ocasião, alegou que havia “*constituído o apartado público nº 00261.001450/2023-43, de acesso público, contendo a versão pública dos documentos passíveis dessa classificação que se encontravam autuados, inicialmente, como de acesso restrito nos autos principais 00261.001296/2022- 29*”, e que, ao franquear acesso do **MPF** a esse apartado público, no Sistema SEI, entendia que estariam “atendidas” as requisições ministeriais.

Como visto, no entanto, era óbvio que a habilitação de acesso a tal apartado público não tornava desnecessário, ao *Parquet*, seguir tendo acesso à versão *integral* do feito, não apenas porque era sobretudo neste que seriam reunidas as principais provas que poderiam ser relevantes para instrução do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, mas também porque era por meio do acesso à versão integral do feito que se fazia possível acompanhar a atuação da **ANPD** no caso. Em razão disso, o **MPF** requisitou à **ANPD** que ele fosse reabilitado imediatamente.

Contudo, ANPD flagrantemente descumpriu essa requisição, aduzindo, em resposta ao ofício ministerial expedido, que, “*diante do pedido (sic) apresentado*”, submeteria uma “*consulta à Procuradoria Federal Especializada da ANPD com o objetivo de esclarecer os parâmetros que devem orientar a atuação colaborativa em face dos limites impostos por sigilos previstos na LGPD e em outras legislações*”.

É importante salientar, neste ponto, que o descumprimento dessa requisição ministerial tem um significado mais profundo do que apenas uma – já bastante grave, por flertar com o disposto no art. 10 da Lei nº 7.347/1985 – violação aos poderes previstos no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/1993<sup>282</sup> (em relação aos quais, frise-se, não é oponível a exceção de sigilo<sup>283</sup>).

E isso porque, ao se comportar como se comportou nessa situação, a ANPD violou, de uma só vez, o modelo regulatório em que está inserida, em dois diferentes planos.

Em um primeiro plano, ela ignorou, como já havia feito ao negar colaborar com o IDEC, que não é a única instituição *de* controle de proteção de dados pessoais do Brasil, e acabou obstaculizando uma apuração que o MPF, em seu âmbito de atribuição, também estava legitimado a conduzir em face do **WHATSAPP**. Aqui, cabe notar que sua conduta foi ainda mais grave se considerarmos que, originalmente, a **ANPD** reconheceu – porquanto óbvia – a legitimidade do **MPF** para apurar a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, tanto assim que com ele integrou um Quarteto de Instituições que expediu recomendação conjunta a respeito do tema. Não deixa de ser curioso que somente depois de o **MPF** não concordar com as conclusões da **ANPD** sobre o caso, e de ter cobrado publicidade para as investigações que conduzia, a **ANPD** tenha decidido fechar as portas para qualquer colaboração com o *Parquet*, condicionando-a a uma inédita “consulta” – cujo resultado, repise-se, até hoje sequer lhe foi noticiado ou publicizado.

<sup>282</sup> Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: (...) II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta.

<sup>283</sup> § 2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido.

Mas em um segundo plano, talvez mais problemático ainda, ela ignorou também que é uma instituição *sob* controle, e que, por mais independente que seja, sua atuação, no modelo brasileiro, está sempre sujeita ao crivo do sistema de justiça, notadamente ao controle externo do Ministério Público. Aqui, a **ANPD** fez tábula rasa do fato de que o Ministério Público é a instituição que o constituinte elegeu para, nos termos do art. 129, II, da Constituição Federal de 1988, “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”. Quando, assim, a **ANPD** negou ao **MPF** acesso à íntegra do Processo Super nº 00261.001296/2022-29, a ANPD, em última instância, procurou imunizar-se de qualquer supervisão vertical, blindando-se de qualquer acompanhamento externo das investigações que conduzia, e furtando-se, na prática, de avaliações quanto à correção e à eficiência de sua atuação nesse caso. Por tudo isso, a postura da **ANPD** não violou apenas os poderes requisitórios do *Parquet*: violou, também e sobretudo, as prerrogativas institucionais do Ministério Público essenciais ao controle externo da Administração Pública, em defesa da coletividade a quem ela deveria servir, a exemplo das previstas no art. 5º, inciso I, alínea h, e inciso III, alínea e, e no art. 6º, inciso VII, alíneas c e d, da Lei Complementar nº 75/1993<sup>284</sup>.

Finalmente, a **ANPD** violou preceitos relevantes ao não atuar com a eficiência e a postura preventiva que dela eram esperadas.

#### 4.2.3.5. Violação aos comandos de eficiência e atuação preventiva impostos à **ANPD**

Os autores da presente Ação sabem que a **ANPD**, por ser uma instituição recentemente criada, ainda enfrenta desafios de estruturação, e que é importante que, ao longo do tempo, ela receba mais recursos orçamentários e humanos para desempenhar suas atividades de modo mais próximo ao

<sup>284</sup> Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União: I - a defesa da ordem jurídica (...) dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios: (...) h) a legalidade (...) a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta (...); III - a defesa dos seguintes bens e interesses: (...)e) os direitos e interesses coletivos (...). Art. 6º Compete ao Ministério Público da União: VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para: (...) c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos (...) ao consumidor; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

ideal. Mas o histórico aqui exposto denota que a **ANPD** mobilizou mal os recursos *de que hoje já dispõe*, desperdiçando parte deles com comportamentos contraditórios, e dando pouquíssima atenção a aspectos centrais do caso, sobre os quais se esperava que ela fosse se debruçar.

Viu-se que, na virada de 2020 para 2021, o **WHATSAPP** anunciou diversas mudanças em sua política de privacidade, que causaram uma enorme repercussão internacional. E já naquele momento diversas representações foram feitas perante instituições de controle brasileiras, a fim de que se abrissem apurações a respeito. É verdade que a **ANPD** já havia instaurado o Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 ainda no fim de 2020, instando os responsáveis pela plataforma a prestarem informações cabíveis. Também é verdade que a **ANPD** emitiu, em março de 2021, a Nota Técnica nº 02/2021, apontando vícios sérios na política de 2021 (como uma provável violação ao princípio da transparência previsto no art. 6º, VI, da LGPD, nesta sede tratado), que em maio de 2021 expediu com as demais instituições do quarteto uma Recomendação Conjunta ao **WHATSAPP** e ao Grupo Facebook/Meta, voltada à adoção de uma série de providências ativas e omissivas, e que, em junho de 2021, emitiu ainda a Nota Técnica nº 19/2021/CGF/ANPD, chamava essa nova política de privacidade de “*colcha de retalhos*”, e manifestava grande preocupação com o fato de ela permitir um compartilhamento de dados, com o Grupo Facebook/Meta, para um “*rol expansivo de finalidades*”.

No entanto, esses indícios de uma atuação eficiente da **ANPD**, presentes no início desta atuação coordenada, foram se diluindo ao longo dos meses seguintes.

Como exposto (tópicos 4.1.2 e 4.1.3 *supra*), o que se viu a partir de junho de 2021 foram sucessivos adiamentos dos prazos que a ANPD estabeleceu para análise das respostas escritas e das informações prestadas pelo WHATSAPP em suposto atendimento à Recomendação Conjunta expedida. De fato, ao longo de todo o segundo semestre de 2021, os únicos atos de instrução praticados pela ANPD no âmbito do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04, em favor da apuração do caso, foram três reuniões com os responsáveis do WHATSAPP em menos de uma semana (em 22/07/2021, 26/07/2021 e 27/07/2021), cujos conteúdos sequer foram detalhados nos autos, havendo apenas menção de que, nessas oportunidades, teriam sido fornecidas respostas e propostas voltadas ao suposto cumprimento da referida Recomendação.

Essa aparente inação adentrou em 2022, o que fez com que o **MPF** retomasse sua própria apuração, em abril daquele ano, para não depender da análise com a qual a **ANPD** havia se comprometido, perante o Quarteto de Instituições. Passados alguns, dias, representantes da **ANPD** convocaram uma reunião com representantes das demais instituições do Quarteto, que veio a ser realizada em 20/04/2022, e anunciaram que haviam encerrado a terceira análise técnica sobre a política de privacidade em tela, com a compreensão – surpreendente – de que o **WHATSAPP** teria atendido às recomendações que lhe foram feitas, e que, como não havia mais – em tese – irregularidades a serem enfrentadas no caso, esperavam que o Quarteto aderisse a essa conclusão.

Não bastou os membros do **MPF** presentes na reunião frisarem seu incômodo com os sucessivos adiamentos dos prazos que a **ANPD** se colocara, ou mesmo com o fato de que o Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 estava, até então, *absolutamente sigiloso*, apesar de reunir informações de interesse das demais instituições do Quarteto e de toda a sociedade. Tampouco bastou os membros do **MPF** presentes terem apontado que não iriam aderir ao conteúdo dessa terceira análise técnica da **ANPD**, sem que antes se debruçassem adequadamente sobre todo o aludido processo administrativo, até porque a conclusão ventilada na reunião parecia *contraditória* com as análises técnicas anteriores que ela própria havia feito.

Apenas um dia depois de compartilhar a minuta com as demais instituições, em 06/05/2023, a **ANPD** assinou a Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD, dando-se definitividade às conclusões pela regularidade das práticas em tela sem sequer aguardar o que as demais instituições tinham a dizer a respeito do caso.

Olhada em perspectiva, já à luz do conteúdo dos processos administrativos da **ANPD** aos quais somente tardiamente se obteve acesso, fica evidente que, nesse encadeamento de eventos, ela violou ao menos dois princípios que dizem respeito ao correto uso de recursos públicos à sua disposição, e à postura esperada de um órgão que se vê diante de um cenário de risco de consolidação de violações de direitos fundamentais.

De fato, uma vez que a **ANPD** havia empreendido esforços ao longo de meses, em análises que resultaram na emissão de duas Notas Técnicas longas, detalhadas e que apontavam diversos problemas na política de privacidade de 2021 do WhatsApp, e tendo em vista que essa instituição ainda despendeu recursos humanos com uma articulação interinstitucional que resultou na expedição da aludida Recomendação Conjunta, era de se esperar que, se ela mudasse de opinião ao longo do tempo, ao menos as razões para tanto fossem *minudentemente expostas e publicamente justificadas*.

É claro que, em um processo administrativo em curso, percepções inicialmente postas podem ser revisitadas e até mesmo revistas com o avançar da investigação. Mas nessas hipóteses o itinerário compreensivo percorrido pela instituição de controle deve ser *explicitado*, não apenas em homenagem ao princípio da motivação (art. 2º, *caput*, e art. 38º, § 1º, da Lei nº 9.784/1999), mas também em homenagem ao trabalho inicial que apontava em sentido contrário. E no presente caso isso não ocorreu. Pelo contrário, apesar de as duas primeiras notas técnicas da ANPD terem sido contundentes em apontar violações graves praticadas pelo WHATSAPP, a terceira nota técnica, ainda que as mencione, não indicou minimamente por quais razões seria o caso de considerar atendida a Recomendação Conjunta expedida<sup>285</sup>. No limite, parece que todo um trabalho de meses, plasmado nas duas primeiras notas técnicas, teve suas repercussões para a apuração *desconsideradas*.

Essa desconsideração para com os recursos mobilizados pela ANPD durante meses de apuração mostra-se ainda grave quando levamos em conta que, embora as duas primeiras notas técnicas tenham se debruçado sobre o aspecto mais questionado da política de privacidade de 2021 do WhatsApp (qual seja, o compartilhamento de dados de seus usuários com outras empresas do Grupo Meta/Facebook), a terceira nota técnica, de modo surpreendente, jogou a apuração sobre esse tema para um *novo* feito, a ser instaurado a partir do desmembramento do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04. Esse desmembramento poderia ter sido feito como forma de dar eficiência à apuração desse ponto, isolando-o para que ele recebesse uma atenção maior e mais dedicada da

<sup>285</sup> No parecer apresentado por Artur Pércles Lima Monteiro, esse descompasso entre as constatações de irregularidades e a conclusão desta terceira nota técnica é chamada de “surpreendente” (cf. **Doc. 06**, pp. 38-39).

**ANPD**. Porém, não foi isso que ocorreu. Muito diferentemente, como exposto (tópico 4.1.3 *supra*), passado mais de um ano depois desse súbito anúncio de desmembramento, a ANPD praticamente não impulsionou esse novo feito (que, no final de maio de 2023, tinha pouco mais de 100 páginas, e em favor do qual foram adotadas providências instrutórias irrisórias (nada além da expedição de três ofícios solicitando informações ao regulado).

O que se viu, portanto, foi que, enquanto diversas instituições de controle ao redor do mundo já tinham imposto, àquela altura, sanções pesadas ao **WHATSAPP**, em razão de práticas de compartilhamento como a em tela, a **ANPD**, dois anos depois de ser provocada, seguia conduzindo o caso sem qualquer incisividade, praticamente sem se pronunciar sobre esse que era seu aspecto mais central.

Com isso, é de se reconhecer que a ANPD também violou o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal, e incorporado até mesmo no art. 48 de seu Regimento Interno<sup>286</sup>.

Ainda que haja divergência sobre seu alcance, o núcleo desse princípio exige que aqueles que prestam serviços públicos (como são os de regulação e *enforcement*) o façam com a maior produtividade e economicidade possível<sup>287</sup>. E a despeito da vigência desse núcleo, fato é que, no contexto apurado, a postura da **ANPD** foi na contramão desse desiderato, seja porque todo o trabalho plasmado nas duas primeiras notas técnicas (que custou tempo e recursos humanos da instituição), foi depois *desconsiderado* sem justificativas adequadas, seja porque o objeto central da investigação foi, súbita e surpreendentemente, retirado do processo administrativo que ele motivou, sendo transladado a um feito desmembrado cujos desdobramentos concretos até hoje são *desconhecidos* porque, ao que tudo indica, *inexistentes*.

<sup>286</sup> Art. 48. As atividades da ANPD obedecerão, além dos princípios estabelecidos na Lei nº 13.709, de 2018, aos princípios da legalidade, motivação, moralidade, eficiência, celeridade, interesse público, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, ampla defesa, contraditório, razoabilidade, proporcionalidade, imparcialidade, publicidade, economicidade, segurança jurídica, entre outros (íntegra do Regimento Interno em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/To4zk>).

<sup>287</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Op. cit. P. 29

Essa violação ao princípio da eficiência da Administração Pública, não bastasse, implicou, nesse caso, também uma violação a outro princípio, inserido na lógica regulatória do direito à proteção de dados pessoais: o princípio da prevenção, previsto no art. 6º, VIII, da LGPD.

Referido princípio exige que sejam adotadas medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais, e isso não apenas por agentes de tratamento, mas também pelas instituições de *enforcement* da lei nesse campo. De fato, elas também devem agir para evitar que práticas indevidas, quando detectadas, se protraíam no tempo, o que significa, por exemplo, aplicar medidas cautelares (como de suspensão até regularização da atividade, cf. art. 52, X, LGPD), investigar com celeridade e aplicar sanções cabíveis, criando condições para a interrupção definitiva de um ilícito apurado, etc. Tal postura é fundamental quando levamos em conta que dados pessoais, sobretudo aqueles colhidos na internet, estão sempre em fluxo, sendo muitas vezes transferidos de um agente para o outro em escala e velocidade vertiginosas, o que faz com que tratamentos indevidos, se não enfrentados a tempo e modo, possam gerar danos irreversíveis<sup>288</sup>.

Como visto (tópico 4.1.3 *supra*), a **ANPD**, em processo sigiloso até então inacessível a qualquer outro interessado, a partir do segundo semestre de 2021 não adotou qualquer providência instrutória relevante no âmbito do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 e, em maio de 2022, apesar de não ter se debruçado sobre o aspecto central de compartilhamento de dados com as demais empresas do Grupo Meta/Facebook, avalizou a política de privacidade de 2021 do WhatsApp. E ao assim se portar (inicialmente com demora, e depois com inação), acabou colaborando para um risco para o qual o **MPF** alertou: a consolidação *de fato* de um conjunto de práticas que, *juridicamente*, se mostraram violadoras de direitos de centenas de milhões de pessoas. Afinal, cada mês de trabalho corporificado nas duas primeiras notas técnicas que acabou sendo desperdiçado, cada mês de falta de apuração sobre o compartilhamento de dados de usuários do WhatsApp com outras empresas do Grupo Meta/Facebook, era um mês a mais em que a política de privacidade de 2021 era aceita pelos brasileiros - em um tipo de consentimento, aliás, obtido viciadamente, como visto (tópico 3.2 *supra*).

<sup>288</sup> FRAZÃO, Ana *et alli*. *Curso de proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD*. Op. Cit. P. 96.

O prejuízo causado por essa falta de eficiência da **ANPD** pode ser avaliado olhando para o número de usuários brasileiros que, ao longo desse período, acabaram aderindo à política de privacidade de 2021, e tiveram seus dados sujeitos a práticas violadoras de seus direitos – número esse que, por sua eloquência, fala por si<sup>289</sup>. No fim do dia, ao deixar de tomar providências necessárias para que as práticas de compartilhamento de dados fundadas na política de privacidade de 2021 não fossem interrompidas com celeridade, foi se consolidando *de fato* um quadro cuja correção *jurídica*, até hoje, segue ainda hoje sendo, ao menos em tese, investigada no Processo Super nº 00261.001296/2022-29 – o que evidencia descompromisso com seu papel de prevenir danos decorrentes de práticas ilícitas.

#### 4.2.3.6. Síntese das violações praticadas pela **ANPD**

Por todo o exposto, apurou-se que, no contexto em tela, a **ANPD** praticou violações diversas, nomeadamente:

- afrontando o princípio da publicidade (art. 37, da Constituição Federal), ao atribuir sigilo total, sem qualquer motivação idônea, aos processos administrativos em que era investigada a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, comportando-se como se os documentos pertinentes a apurações de sua alçada pudessem ser de conhecimento restrito como *regra*, e não somente como *exceção*;
- afrontando seu poder-dever de prestar contas à sociedade (art. 55-J, XIV, LGPD), contrariando a lógica de *accountability* pública que anima o direito da proteção de dados pessoais, e agindo ainda como

<sup>289</sup> Como já indicado, o número exato de usuários brasileiros que aceitaram, no contexto problemático ora exposto, a política de privacidade de 2021 já foi apresentado ao **MPF**, pelo **WHATSAPP**, em setembro de 2023 (em atenção à requisição de Documento 136 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 – **Doc. 45**). Mas o **WHATSAPP** apresentou esse dado com indicação de confidencialidade, alegando que ele estaria acobertado por sigilo comercial (Documento 142 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021). O **MPF**, por isso, está tratando esse número como sigiloso, desde então, inclusive perante o **IDEC**, coautor desta Ação. Porém, como o **MPF** entende altamente questionável que uma informação como essa, que parece não se enquadrar em qualquer hipótese legal de sigilo comercial ou industrial, siga sigilosa, ao final desta petição se requer (tópico 8 *infra*, pedido 8.2) que esse d. juízo também requisite esse dado ao **WHATSAPP** e, entendendo cabível, autorize sua publicização, para ciência da coletividade interessada.

*partícipe* de violações praticadas pelo **WHATSAPP** a seus deveres de transparência (art. 6º, LGPD) e ao direito à autodeterminação informativa (art. 2º, II, LGPD) de milhões de pessoas;

- afrontando seus poderes-deveres de colaboração *com outros legitimados à proteção de dados pessoais no país* (art. 55-J, inciso XXIII, da LGPD), portando-se como uma *trava* ao disposto no art. 22 da LGPD, ao obstaculizar a atuação do **IDEC** e do **MPF**, que, nos termos do art. 5º, I e V, da Lei nº 7.347/1985, são colegitimados a demandar agentes de tratamento de dados violadores de direitos da população;

- afrontando os poderes requisitórios do Ministério Público Federal (art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/1993), e, ao pretender ser imune à supervisão vertical, obstaculizando o papel do *Parquet* de controle externo da Administração Pública (art. 129, II, Constituição Federal), em prejuízo de suas prerrogativas em defesa da coletividade a quem ela deveria servir (a exemplo das previstas no art. 5º, inciso I, alínea h, e inciso III, alínea e, e no art. 6º, inciso VII, alíneas c e d, da Lei Complementar nº 75/1993);

- afrontando o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, Constituição Federal), ao desconsiderar o trabalho plasmado nas duas primeiras notas técnicas que emitira sobre o caso, sem justificativas adequadas, assim como ao transladar, mais de um ano após o início das investigações, a um novo processo administrativo o principal aspecto objeto de sua investigação, sem que a partir disso tenha emergido qualquer desdobramento concreto em face do agente regulado; e

- finalmente, afrontando o princípio da prevenção (art. 6º, VIII, LGPD), ao não adotar, a partir do segundo semestre de 2021, qualquer medida sob sua alçada voltada a evitar a consolidação, de fato, das práticas que, juridicamente, ainda estão, em tese, sob seu escrutínio, e que, como demonstrado na presente ação, violam direitos de milhões de usuários da plataforma WhatsApp em todo o Brasil.

---

Esse conjunto de violações praticadas pela **ANPD** denota a incontornável necessidade de intervenção do Poder Judiciário, para corrigir a postura desta instituição, em duas frentes.

Em uma frente voltada ao passado, que considera a postura da ANPD no caso da política de privacidade de 2021 do WhatsApp em específico, essa intervenção se mostra necessária para que todos os documentos que foram mantidos em sigilo indevidamente sejam apresentados a esse juízo, acompanhados de justificativas individualizadas para sua falta de publicidade com que foram tratados, tudo de modo a se permitir uma supervisão vertical do grau de transparência com que essa instituição lidou com uma investigação de interesse de centenas de milhões de brasileiros.

Já em uma frente voltada ao futuro, que considera a postura da ANPD em todos os casos que se colocarem sob sua alçada doravante, essa intervenção se mostra necessária para aprimorar o regime de publicidade hoje praticado pela instituição, obrigando-a a normatizar seus fluxos internos, definir diferentes níveis de visibilidade a ser dada a seus processos administrativos, tudo de modo a garantir que o cenário de opacidade apurado no caso WhatsApp não seja replicado em outros casos futuros.

Os autores desta Ação acreditam que, com uma tal intervenção, não se estará punindo a **ANPD**, mas sim colaborando para que ela se aprimore e passe a operar sob devida *accountability* pública.

A **ANPD** é uma instituição de fundamental importância para o país, e ela será tanto mais forte quanto mais suas atuações forem transparentes e passíveis de acompanhamento por toda a sociedade. A presente Ação, assim, procura garantir que a história da **ANPD**, que está ainda em seus primeiros anos, desenvolva-se da melhor forma possível ao longo do tempo, permitindo-se que ela alcance seu máximo potencial, e cumpra as altas expectativas que os brasileiros e as brasileiras nela depositaram. É com esse objetivo, inclusive, que, como se verá (tópico 5.2 *infra*), os autores sinalizam à **ANPD** a possibilidade de *migrar* para o polo ativo da presente demanda, desde que, é claro, assuma voluntariamente, perante esse d. juízo, as obrigações que podem vir a lhe ser impostas nesta sede.

## 5. Providências a serem impostas judicialmente aos ora demandados

Os dois tópicos anteriores expuseram um numeroso conjunto de violações praticadas, no contexto apurado, pelo **WHATSAPP** (tópico 3 *supra*) e pela **ANPD** (tópico 4 *supra*). Diante desse cenário, no presente tópico serão expostas as providências que se espera sejam impostas, pelo Poder Judiciário, a estes dois ora demandados.

### 5.1. Providências a serem impostas ao WHATSAPP

Como exposto no tópico 3 *supra*, o **WHATSAPP**, ao apresentar e implementar sua política de privacidade de 2021 no Brasil, praticou violações diversas a direitos e preceitos previstos na legislação em vigor.

Primeiro, violou seus *deveres de transparência* (art. 6º, VI, LGPD) e o *direito à informação* de seus ao menos cento e cinquenta milhões de usuários brasileiros (art. 9º, *caput*, LGPD c/c art. 7º, VIII, Marco Civil da Internet), por apresentar, na política de privacidade em tela, um grande número de mudanças de tratamento de seus dados pessoais de forma vaga, genérica, confusa e dispersa em vários documentos, tudo isso induzindo que eles a aceitassem sem terem, antes, uma mínima compreensão sobre os impactos que tal decisão teria.

Segundo, violou a LGPD ao *não lastrear o mencionado tratamento de dados em uma base legal válida*. Aqui, ficou evidenciado que parte importante das operações de tratamento realizadas pelo **WHATSAPP**, a partir da política de privacidade de 2021, não encontra lastro nem na base legal *execução de contrato* (art. 7º, V, LGPD), nem na base legal *legítimo interesse* (art. 7º, IX, LGPD), nem, ainda, na base legal *consentimento* (art. 7º, I, LGPD). Neste último ponto, apurou-se que o aceite colhido pela empresa demandada junto a seus usuários, além de viciado por falta de informação, também foi viciado por ter sido em larga medida *forçado*.

Terceiro, o **WHATSAPP** violou o *princípio da necessidade* (art. 6º, III, LGPD), na medida em que, com base na política de privacidade de 2021 aplicável ao Brasil, passou a promover um conjunto de tratamentos de dados - tanto de *coleta* quanto de *compartilhamento* - que, além de

opaco, também se mostrou *excessivo* e *desproporcional* em relação a qualquer finalidade legítima que pudesse ser pensada como indispensável para a operação de seu aplicativo.

Por fim, ao assim se portar, o **WHATSAPP** incorreu em *práticas abusivas* tipificadas nos arts. 39, IV e V, e 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor, violou a *liberdade de escolha do consumidor* (art. 6º, II, CDC), o *dever de informação adequada e clara sobre serviços* (art. 6º, III, CDC), e o *dever de informação clara e ostensiva na oferta de serviço* (art. 31, CDC).

Esse conjunto de violações desafia providências judiciais sancionatórias em duas frentes: uma voltada ao passado, isto é, aos danos já causados pelo **WHATSAPP** (5.1.1 *infra*), e outra voltada ao futuro, ou seja, aos dados que seguem em curso e que precisam ser definitivamente interrompidos (5.1.2 *infra*).

#### **5.1.1. Providências para o passado: reparação dos danos já causados aos milhões de usuários brasileiros do WhatsApp e à sociedade brasileira como um todo**

Como visto, as táticas mobilizadas pelo **WHATSAPP** foram eficientes em levar a esmagadora maioria de seus usuários a aceitar as mudanças promovidas pela política de privacidade de 2021. Como reconheceu o porta-voz da própria empresa, apenas um mês após ela ter sido anunciada<sup>290</sup>, a maior parte dos usuários da plataforma já havia concordado com seus termos.

No Brasil, isso significa que, desde janeiro de 2021 até hoje, o **WHATSAPP** tem causado danos à sociedade brasileira.

##### **5.1.1.1. A natureza coletiva dos danos causados pelo **WHATSAPP****

Esses danos devem ser compreendidos como *coletivos*, por vários motivos.

---

<sup>290</sup> Assim declarou um porta-voz da empresa: “a maioria dos usuários que tinha visto a atualização e a aceitado (cf. [https://faq.whatsapp.com/1235613567233133/?locale=pt%2F\\_BR](https://faq.whatsapp.com/1235613567233133/?locale=pt%2F_BR) / (link arquivado: <https://archive.ph/GU5D8>).

Em primeiro lugar, porque, por todo o já exposto, estamos diante de tratamentos irregulares nos termos do art. 44 da LGPD<sup>291</sup>, que têm por objeto um volume imenso de dados pessoais de titularidade de milhões e milhões de cidadãos e cidadãs brasileiros que usam o aplicativo WhatsApp<sup>292</sup>, não estando restritos, portanto, a poucas pessoas.

Em segundo lugar, porque, no caso, estamos diante de tratamentos irregulares que têm por finalidade última a criação de perfis muito menos individuais, e muito mais coletivos - de grandes conjuntos populacionais que são organizados, por modelos de negócio como os do Grupo Facebook/Meta, para serem, depois, comercializados para interessados diversos. Trata-se, portanto, de entender, por meio do cruzamento e da estruturação de massas imensas de dados, como os comportamentos de muitas pessoas podem guardar semelhanças entre si e, com isso, organizá-las em grandes coletividades, posteriormente tornadas ativos de uma economia que, no mundo contemporâneo, é movida em larga medida por publicidade direcionada.

Nesse ponto, aliás, fica claro por que, mesmo não tendo acesso ao *conteúdo* das mensagens de seus usuários, o **WHATSAPP** tem capacidade de violar direitos de grandes grupos ao coletar e compartilhar, à margem da lei, um volume oceânico de outros dados e metadados, com as empresas do Grupo que integra. Como aponta Rafael Zanatta<sup>293</sup>,

*“A governamentabilidade algorítmica projeta modulações comportamentais no futuro a partir da ampliação das capacidades de análise de como os grupos populacionais se comportam, sem necessariamente promover uma ‘violação de privacidade’ no sentido*

<sup>291</sup> Art. 44. O tratamento de dados pessoais será irregular quando deixar de observar a legislação (...).

<sup>292</sup> Como já indicado, o número exato de usuários brasileiros que aceitaram, no contexto problemático ora exposto, a política de privacidade de 2021 já foi apresentado ao **MPF**, pelo **WHATSAPP**, em setembro de 2023 (em atenção à requisição de Documento 136 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 – **Doc. 45**). Porém, o **WHATSAPP** apresentou esse dado com indicação de confidencialidade, alegando que ele estaria acobertado por sigilo comercial (Documento 142 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021). O **MPF**, por isso, está tratando esse número como sigiloso, desde então, inclusive perante o **IDEC**, coautor desta Ação. No entanto, como o **MPF** entende altamente questionável que uma informação como essa, que parece não se enquadrar em qualquer hipótese legal de sigilo comercial ou industrial, siga sem qualquer publicidade, ao final desta petição se requer (tópico 8 *infra*, pedido 8.2) que esse d. juízo também requisite esse dado ao **WHATSAPP** e, assim entendendo cabível, autorize sua publicação, para ciência da coletividade interessada.

<sup>293</sup> ZANATTA, Rafael. *A proteção coletiva dos dados pessoais no Brasil: vetores de interpretação*. Op. cit..Pp. 256-257.

*tradicional. Essa análise do comportamento futuro pode se dar por uma sofisticada combinação de análises de metadados - e.g. informações de endereço de I.P., tipo de aparelho utilizado, características específicas ed uma aplicação da internet (atualização, versão etc.), geolocalização, quantidade de abertura de um aplicativo em determinados horários, informações de movimentação de um smartphone, proximidade a beacons emissores de bluetooth low energy - que busca ‘encaixar’ uma pessoa em um grupo (...). informações obtidas por meio de SDKs em smartphones são capazes de realizar inferências muito precisas sobre hábitos de consumo de pessoas em supermercados (...). Nessa economia política, importa muito mais a capacidade de inferência e predição do que qualquer tipo de interceptação de mensagens ou intrusão em assuntos ditos particulares.*

*Exemplificando este ‘interesse difuso correlacional’: imagine uma situação onde milhares de pessoas utilizam o aplicativo CifraClub no celular, que é gratuito. Este aplicativo utiliza um SDK capaz de transmitir dezenas de metadados, como Device ID e informações de localização a partir de beacons que captam emissão de bluetooth de baixa frequência, dividindo usuários que utilizam celulares iPhone Samsung. Tais dados são transmitidos a outra empresa, que os explora comercialmente para a criação de técnicas de profiling para publicidade comportamental, não utilizando identificadores pessoais como nome ou número de telefone. Se essas pessoas forem categorizadas dentro de uma categoria específica (exemplo: frequentadores de Sex Shops de baixa renda) e essa informação for utilizada de forma detrimental a essas pessoas (...) estamos diante de um interesse difuso. (...) Apesar de essas pessoas não se conhecerem e nem saberem que seus dados estão sendo extraídos de seus aparelhos, há um interesse difuso a ser protegido pelas formas intermediárias da sociedade, como Defensorias Públicas, Ministério Público e ONGs.*

Em último lugar, porque, os interessados em “conversar” com essas grandes coletividades sequer se restringem a fornecedores de bens e serviços, incluindo, também, criadores de conteúdos de interesse social, sobretudo político-eleitorais<sup>294</sup>, o que faz com que operações de tratamento de dados, quando irregulares, possam trazer impactos *mais amplos*, para além dos impactos já sofridos por seus titulares.

Um bom exemplo é trazido por Ana Frazão, ao falar de apenas um dos tipos de violação apurados no presente caso (a violação a deveres de transparência)<sup>295</sup>:

*“é importante destacar que o princípio da transparência tem também outras importantes dimensões, tais como aquela que se projeta (...) na relação entre agentes de tratamento e a sociedade como um todo. Exemplos que demonstram que a transparência transcende o direito do titular de dados pessoais são tratamentos de dados que ilícitamente manipulam eleitores para subverter os resultados de um determinado processo eleitoral”*

Ou seja, tratamentos de dados pessoais realizados à margem dos preceitos legais podem levar à criação indevida de perfis coletivos para os quais, em dado contexto, são direcionados propagandas eleitorais pagas que se mostram, ao final, decisivas para o resultado de um pleito. Nesses e em tantos outros casos, o que se vê é que tratamentos de dados feitos de forma irregular pelo WHATSAPP e pelo Grupo Facebook/Meta podem causar danos à toda sociedade brasileira, afetando, portanto, até mesmo mais pessoas do que os já muitos milhões de usuários que a plataforma tem em nosso país.

<sup>294</sup> O fato de o Grupo não se restringir a comercializar espaços de publicidade em favor de fornecedores de bens e produtos, fazendo-o em favor também de criadores de conteúdos de contornos político-eleitorais, fica claro quando se consultam as categorias de publicidade presentes em sua biblioteca de anúncios: [https://pt-br.facebook.com/ads/library/?active\\_status=all&ad\\_type=political\\_and\\_issue\\_ads&country=BR&sort\\_data\[direction\]=desc&sort\\_data\[mode\]=relevancy\\_monthly\\_grouped&media\\_type=all](https://pt-br.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=political_and_issue_ads&country=BR&sort_data[direction]=desc&sort_data[mode]=relevancy_monthly_grouped&media_type=all) // link arquivado: <https://archive.ph/wip/GhGii>

<sup>295</sup> FRAZÃO, Ana *et alli*. *Curso de proteção de dados pessoais: fundamentos da LGPD*. Op. cit. Pp. 91-92.

Nesse cenário, há de se perceber os danos causados pelo **WHATSAPP**, a partir do anúncio e da implementação de sua política de privacidade de 2021 no Brasil, como danos morais coletivos.

É verdade que há diferentes concepções de danos morais coletivos. Aqui, no entanto, adota-se uma compreensão que a vincula a afetações de valores importantes de dada comunidade, inclusive relacionados à própria ideia de império da lei<sup>296</sup>.

Como sintetizam Carlos Alberto Bittar Filho e André de Carvalho Ramos,

*“o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial”<sup>297</sup>*

*“é preciso sempre enfatizar o imenso dano moral coletivo causado pelas agressões aos interesses transindividuais. Afeta-se a boa-imagem da proteção legal a estes direitos e afeta-se a tranquilidade do cidadão (...) Tal intranquilidade e sentimento de desapeço gerado pelos danos coletivos, justamente por serem indivisíveis, acarretam lesão moral que também deve ser reparada coletivamente”<sup>298</sup>*

<sup>296</sup> Pontue-se o Enunciado nº 456, aprovado na V Jornada de Direito Civil do Conselho de Justiça Federal, que prevê que “A expressão 'dano', no art. 944, abrange não só os danos individuais, materiais ou imateriais, mas também os danos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos, a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas”.

<sup>297</sup> BITTAR FILHO, Carlos Alberto. “Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro”. In: *Revista de Direito do Consumidor* nº 12, 1994, P. a

<sup>298</sup> RAMOS, André de Carvalho. “A ação civil pública e o dano moral coletivo”. In: *Revista de Direito do Consumidor* nº 25, 1998. P. 83.

No presente caso, este tipo de afetação é absolutamente evidente. Por todo o exposto, o **WHATSAPP**, já há mais de três anos, vem coletando e compartilhando dados pessoais de seus usuários no Brasil, de forma absolutamente opaca, em afronta a seus deveres legais de ser transparente, e sem qualquer respaldo nas bases legais que autorizam a atuação de agentes de tratamento. Durante todo esse período, a empresa ora demandada tem transformado seus ao menos cento e cinquenta milhões de usuários em ativos de um modelo de negócios cuja legitimidade depende de algo que ela não fez: respeito aos parâmetros legais, em especial à LGPD e ao CDC - atingindo-se fortemente fundamentos de nossa República como a dignidade humana (que se irradia na proteção do direito fundamental à proteção de dados) e os valores *sociais* da livre iniciativa, nos termos do art. 1º da Constituição Federal.

É importante destacar que, pelo próprio contexto em que foram realizados esses tratamentos ilícitos de dados pessoais, os danos morais coletivos por eles causados devem ser aferidos *in re ipsa*. Afinal, seria descabido exigir a demonstração de aspectos de dor íntima, vexame ou qualquer outro sentimento personalíssimo, em um cenário no qual estão em jogo, de partida, operações de coleta e compartilhamento feitas sem o mínimo conhecimento dos implicados, e com mobilização de técnicas de indução a aceites sem compreensão sobre suas repercussões ao longo do tempo, em afronta às balizas legais vigentes. Ainda, seria descabida uma tal exigência quando estão em jogo, também, operações ilícitas que podem repercutir sobre grandes coletividades às quais se direcionam conteúdos que elas mesmas, muitas vezes, nem percebem como atentatórios a seus direitos (de dignidade, de participação política informada etc.).

Portanto, há de se perceber que as violações cometidas pelo **WHATSAPP**, no caso, geraram um dano moral coletivo a ser *presumido*, sobretudo quando constatadas graves afrontas a princípios e regras que servem, precisamente, de garantias *processuais* aos indivíduos e às coletividades potenciais implicados em tratamentos ilegais de dados e em práticas abusivas no mercado de consumo.

Nesse norte, aplica-se a lógica consolidada nos tribunais, a exemplo dos seguintes arestos representativos:

PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. JOGO DE AZAR ILEGAL. BINGO. INEXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO QUE AUTORIZE A ATIVIDADE. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO. CABIMENTO. 1. Na hipótese dos autos, o Ministério Público Federal promoveu Ação Civil Pública visando à condenação dos réus ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, por exploração de bingo ilegal. 2. No caso concreto, prevalece o interesse social na tutela coletiva. A necessidade de correção das indigitadas lesões às relações de consumo transcende os interesses individuais dos frequentadores das casas de jogos ilegais para dizer respeito ao interesse público na prevenção da reincidência da suposta conduta lesiva por parte dos exploradores dos jogos de azar, de onde exsurge o direito da coletividade a danos morais coletivos, ante a exploração comercial de uma atividade que, por ora, não encontra guarida na legislação. (REsp 1.509.923/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 6/10/2015, de 22/10/2015). 3. O dano moral sofrido pela coletividade decorre do caráter altamente viciante de jogos de azar, passíveis de afetar o bem-estar do jogador e desestruturar o ambiente familiar. A responsabilidade civil é objetiva, respondendo os réus, “independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores” (art. 12, caput, do CDC). 4. O dano moral coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, pois tal comprovação, embora possível na esfera individual, torna-se inaplicável quando se cuida de interesses difusos e coletivos (REsp 1.410.698/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, de 30/6/2015; REsp 1.057.274/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, de 26/2/2010). 5. Recurso Especial provido. (REsp 1464868/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/11/2016, de 30/11/2016).

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. O dano moral coletivo é aferível in re ipsa, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despcienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Precedentes. 2.

Independentemente do número de pessoas concretamente atingidas pela lesão em certo período, o dano moral coletivo deve ser ignóbil e significativo, afetando de forma inescusável e intolerável os valores e interesses coletivos fundamentais. 3. O dano moral coletivo é essencialmente transindividual, de natureza coletiva típica, tendo como destinação os interesses difusos e coletivos, não se compatibilizando com a tutela de direitos individuais homogêneos. 4. A condenação em danos morais coletivos tem natureza eminentemente sancionatória, com parcela pecuniária arbitrada em prol de um fundo criado pelo art. 13 da LACP - fluid recovery - , ao passo que os danos morais individuais homogêneos, em que os valores destinam-se às vítimas, buscam uma condenação genérica, seguindo para posterior liquidação prevista nos arts. 97 a 100 do CDC. (...) (REsp n. 1.610.821/RJ, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 15/12/2020, DJe de 26/2/2021.) (grifo nosso)

De se consignar que, apesar de a LGPD ser um diploma relativamente recente, o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu, na chave do direito do consumidor, que o compartilhamento de dados pessoais, sem o adequado conhecimento por parte de seus titulares, enseja a responsabilização por danos morais coletivos *in re ipsa*:

RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. SÚM. 283/STF. AÇÃO DE COMPENSAÇÃO DE DANO MORAL. BANCO DE DADOS. COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS. DEVER DE INFORMAÇÃO. VIOLAÇÃO. DANO MORAL *IN RE IPSA*. JULGAMENTO: CPC/15. (...) 7. A inobservância dos deveres associados ao tratamento (que inclui a coleta, o armazenamento e a transferência a terceiros) dos dados do consumidor - dentre os quais se inclui o dever de informar - faz nascer para este a pretensão de indenização pelos danos causados e a de fazer cessar, imediatamente, a ofensa aos direitos da personalidade. 8. Em se tratando de compartilhamento das informações do consumidor pelos bancos de dados, prática essa autorizada pela Lei 12.414/2011 em seus arts. 4º, III, e 9º, deve ser observado o disposto no art. 5º, V, da Lei 12.414/2011, o qual prevê o direito do cadastrado ser informado previamente sobre a identidade do gestor e sobre o armazenamento e o objetivo do tratamento dos dados pessoais. 9. O fato, por si só, de se tratarem de dados usualmente fornecidos

pelos próprios consumidores, quando da realização de qualquer compra no comércio, não afasta a responsabilidade do gestor do banco de dados, na medida em que, quando o consumidor o faz não está, implícita e automaticamente, autorizando o comerciante a divulgá-los no mercado; está apenas cumprindo as condições necessárias à concretização do respectivo negócio jurídico entabulado apenas entre as duas partes, confiando ao fornecedor a proteção de suas informações pessoais. 10. Do mesmo modo, o fato de alguém publicar em rede social uma informação de caráter pessoal não implica o consentimento, aos usuários que acessam o conteúdo, de utilização de seus dados para qualquer outra finalidade, ainda mais com fins lucrativos. 11. Hipótese em que se configura o dano moral *in re ipsa* (...) (REsp n. 1.758.799/MG, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 12/11/2019, DJe de 19/11/2019.) (destacou-se)

#### 5.1.1.2. Responsabilidade civil de caráter objetivo e solidário

Constatado, então, que no presente caso foram apurados danos morais coletivos, aferíveis *in re ipsa*, a responsabilidade do WHATSAPP em repará-los é objetiva, sendo dispensável qualquer indicação de dolo ou culpa em sua postura.

A LGPD, em seu art. 42, *caput*, é explícita ao indicar que “*o controlador ou o operador<sup>299</sup> que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo*”. E nessa, reforçando o caráter objetivo dessa responsabilidade, o art. 43 da LGPD exige os agentes de tratamento do dever de reparar danos apurados apenas em hipóteses restritas, quando eles provarem: I - que não realizaram o tratamento de dados pessoais que lhes é atribuído; II - que, embora tenham realizado o tratamento de dados pessoais que lhes é atribuído, não houve violação à legislação de proteção de dados; ou III - que o dano é decorrente de culpa exclusiva do titular dos dados ou de terceiro.

<sup>299</sup> Como agentes de tratamento que são, nos termos do art. 5º, VI e VII, LGPD.

Ou seja: uma vez constatado um dano decorrente de violação à legislação de proteção de dados (como no presente caso em múltiplas frentes se constatou), o agente de tratamento responde por sua reparação, ficando isento apenas quando provar que não realizou o tratamento ilícito que lhe está sendo imputado (em uma situação que é, em realidade, de inexistência do próprio dano), ou quando provar que o dano decorreu de culpa *exclusiva* dos titulares dos dados ou de terceiro.

Praticamente idêntico, aliás, é o regime de responsabilidade previsto no CDC, aplicável ao presente caso seja por os tratamentos apurados terem configurado também práticas abusivas contra os consumidores (tópico 3.4 *supra*), seja por expressa previsão do art. 45 da LGPD<sup>300</sup>. De fato, o art. 14, § 3º, CDC, prevê que o fornecedor de produtos e serviços (como é o caso de produtos e serviços de mensageria) só não é responsabilizado quando provar: I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste; II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro. Assim, ressalvadas estas hipóteses restritas, o fornecedor é responsável pela reparação dos danos que por ele vierem a ser causados.

Cabe ressaltar, no ponto, que o mesmo CDC traz como garantia dos consumidores a *efetiva* reparação dos danos morais coletivos e difusos causados pelos fornecedores (art. 6º, VI), o que explica o regime de responsabilidade solidária entre todos aqueles que para eles concorrerem, nos termos de seu art. 34<sup>301</sup>, espelhado no art. 42, II, LGPD<sup>302</sup>. Essa responsabilidade solidária é de grande relevância neste caso, em que os danos apurados se originam do anúncio e da implementação de uma política de privacidade do **WHATSAPP**, mas se desdobram em tratamentos de dados realizados também por outras empresas do Grupo que ele integra, e se dão, sobretudo, em seu interesse econômico último, uma vez que o compartilhamento de dados dos usuários do WhatsApp é um meio de alimentar as bases mobilizadas para criação de perfis e de tornar mais rentável a comercialização de espaços de publicidades em plataformas como o Facebook e o Instagram.

<sup>300</sup> Aplicável ao tema por previsão expressa do art. 45, LGPD: “*As hipóteses de violação do direito do titular no âmbito das relações de consumo permanecem sujeitas às regras de responsabilidade previstas na legislação pertinente*”.

<sup>301</sup> Art. 34. O fornecedor do produto ou serviço é solidariamente responsável pelos atos de seus prepostos ou representantes autônomos.

<sup>302</sup> Art. 42, II. Os controladores que estiverem diretamente envolvidos no tratamento do qual decorreram danos ao titular dos dados respondem solidariamente, salvo nos casos de exclusão previstos no art. 43 desta Lei.

### 5.1.1.3. Quantificação da reparação de danos devida no presente caso

Definida a natureza coletiva do dano causado, e fixado o caráter objetivo e solidário da responsabilidade civil dos envolvidos, a ação civil pública mostra-se um dos principais veículos previstos em nosso sistema para promover a cobrança da reparação devida, nos moldes do art. 1º, II e IV, da Lei nº 7.347/1985<sup>303</sup> c/c art. 42, § 3º, da LGPD<sup>304</sup>.

A quantificação desta reparação deve levar em conta duas balizas: i) o tamanho do dano causado, dada a necessidade de que a reparação lhe seja proporcional; e ii) a capacidade econômica do(s) agente(s) causador(res), dada a necessidade de que, com sua responsabilização, haja efeito dissuasório de novas práticas ilícitas<sup>305</sup>.

No caso, o dano causado pelo **WHATSAPP** é de enorme magnitude. Como visto, ele emerge de um conjunto amplo e multifacetado de tratamentos ilícitos de dados pessoais que se efetiva em prejuízo a seus ao menos cento e cinquenta milhões de usuários de nosso país, com potenciais repercussões, ainda, para a sociedade brasileira como um todo, sobretudo tendo em vista a capilaridade desse aplicativo e a centralidade que ela vem tendo em nosso cotidiano (cf. tópicos 1 e 3 e 5.1.1. *supra*).

<sup>303</sup> “Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados; II - ao consumidor; (...)IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.”

<sup>304</sup> “As ações de reparação por danos coletivos que tenham por objeto a responsabilização nos termos do caput deste artigo podem ser exercidas coletivamente em juízo, observado o disposto na legislação pertinente”

<sup>305</sup> Sobre este último aspecto, vale trazer as seguintes lições da doutrina: “No dano moral coletivo não se cogita de compensação ou satisfação de alguma dor ou de algum sofrimento de um sujeito individualizado, como resultado de ofensa a algum direito subjetivo extrapatrimonial. (...) O ponto-chave para a aceitação do chamado dano moral coletivo está na ampliação de seu conceito, deixando de ser o dano moral um equivalente da dor psíquica, que seria exclusividade de pessoas físicas’. Sobressai a finalidade dissuasória ou exemplar do montante indenizatório, que atua como fator de desestímulo de comportamentos lesivos semelhantes por parte do réu ou de terceiros” (cf. ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. *Dano moral e indenização punitiva*. Rio de Janeiro, Forense, 2006. P. 66). “[O valor da reparação] deve traduzir-se em montante que represente advertência, ao lesante e à sociedade, de que não se aceita o comportamento assumido, ou o evento lesivo advindo. Consubstancia-se, portanto, em importância compatível com o vulto dos interesses em conflito, refletindo-se de modo expressivo, no patrimônio do lesante, a fim de que sinta, efetivamente, a resposta da ordem jurídica aos efeitos do resultado lesivo produzido. Deve, pois, ser quantia economicamente significativa, em razão das potencialidades do patrimônio do lesante. (...) Com efeito, o peso do ônus financeiro é, em um mundo em que cintilam interesses econômicos, a resposta pecuniária mais adequada a lesionamentos de ordem moral” (cf. BITTAR FILHO, Carlos Alberto. *Reparação civil por danos morais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Pp. 220-222)

Os tratamentos irregulares de dados pessoais apurados nestes autos tiveram por palco no terceiro maior mercado deste aplicativo em todo o mundo<sup>306</sup>.

Já a capacidade econômica dos causadores de tais danos é monumental, e tem de ser devidamente compreendida em suas nuances, para que se garanta efeito dissuasório à responsabilização aqui promovida.

Ainda que o **WHATSAPP** se apresente publicamente como fornecedor de um aplicativo gratuito (com algumas poucas funcionalidades pagas mediante assinatura, como a do *WhatsApp Business* para certas categorias de empresas), não se deve cair no erro de considerar suas receitas *isoladamente*, pois, como visto (cf. tópico 2.1 *supra*), desde 2014, quando foi adquirido pelo Grupo Facebook/Meta por impressionantes US\$ 21 bilhões de dólares<sup>307</sup>, ele foi incorporado a seu modelo de negócio, passando a integrar o maior grupo econômico de plataformas digitais do planeta, com um capital ativo que ultrapassa a marca de um trilhão de reais<sup>308</sup>.

Esse capital ativo, vale notar, reflete-se também em valores absolutamente significativos de lucros. Segundo noticiado, o Grupo Facebook/Meta tem se mostrado capaz de auferir lucros líquidos superiores a US\$ 14.000.000.000,00 (quatorze bilhões de dólares) apenas quarto trimestre de 2023<sup>309</sup>, tendo atingido, no acumulado daquele ano uma receita líquida de US\$ 39.000.000.000,00 (39 bilhões de dólares)<sup>310</sup> - valor que ultrapassa R\$ 212.000.000.000,00 (duzentos e doze bilhões de reais) na cotação atual.

<sup>306</sup> <https://engage.sinch.com/pt-br/blog/whatsapp-no-brasil/> (/ link arquivado: <https://archive.ph/wip/ALEat>)  
<https://www.statista.com/topics/7731/whatsapp-in-brazil/#topicOverview> (/ link arquivado: <https://archive.ph/J88Lz>)

<sup>307</sup> <https://www.techtudo.com.br/noticias/2024/02/compra-do-whatsapp-pelo-facebook-completa-10-anos-relembre-trajetoria-edapps.ghtml> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/aPAGL>

<sup>308</sup> <https://forbes.com.br/forbes-tech/2024/01/acoes-da-meta-batem-recorde-e-tornam-zuckerberg-quinto-mais-rico-do-mundo/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/DAT8c>

<sup>309</sup> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/5jyyW>

<https://economia.uol.com.br/mais/suno/2024/02/04/meta-m1ta34-quebra-recorde-historico-da-amazon-e-valor-de-mercado-cresce-us-206-bilhoes-em-um-dia.htm> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/5jyyW>

<sup>310</sup> <https://www.mobiletime.com.br/noticias/01/02/2024/receita-de-publicidade-na-china-faz-lucro-da-meta-crescer-74/#:~:text=A%20Meta%20terminou%20o%20ano,US%24%2029%20bilh%C3%B5es%20em%202022.>

E considerando que tais receitas derivam, como exposto, majoritariamente da comercialização de espaços de publicidade nas plataformas digitais controladas pelo Grupo, baseada em dados coletados, cruzados e estruturados de titularidade de usuários, dentre outros, do aplicativo WhatsApp<sup>311</sup>, a avaliação da capacidade econômica dos responsáveis pelos danos causados pela política de privacidade objeto desta Ação deve levar em conta, necessariamente, não somente a receita líquida do WHATSAPP, como também a receita que o Grupo econômico que ele integra auferir com suas contribuições.

Observando estas duas balizas (o tamanho do dano apurado no presente caso e a capacidade econômica de seus agentes causadores), os autores desta Ação entendem que a reparação devida pelo WHATSAPP deve ser quantificada a partir de um critério objetivo: o valor das multas impostas à empresa ora demandada, nos já citados julgamentos realizados no âmbito da União Europeia. E isso por três motivos.

Primeiramente, porque essas multas foram impostas em julgamentos que apuraram violações praticadas pelo **WHATSAPP** em contextos de todo semelhantes aos apurados no presente caso. Como exposto (tópico 3.5 supra), a Autoridade Nacional da Irlanda impôs ao WHATSAPP, em agosto de 2021, uma multa de € 225.000.000,00 (duzentos e vinte e cinco milhões de euros)<sup>312</sup>, por violações que, ainda que incidentes na política de privacidade de 2018 (criada para o Espaço Econômico Europeu), atingiam precisamente os princípios da transparência e o dever de informação perante os usuários, como ocorre no caso apurado nesta Ação<sup>313</sup> (cf. tópico 3.1 supra). Não bastasse, o Conselho Europeu de Proteção de Dados, ao analisar a mesma política de privacidade de 2018, considerou essa multa aplicada aquém do devido, o que resultou em uma multa adicional para o

<sup>311</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/facebook-revela-como-esta-ganhando-dinheiro-com-o-whatsapp/> / link arquivado: <https://archive.ph/Aab1L>

<sup>312</sup> Data Protection Commission for Ireland, caso IN-18-12-2, decisão proferida 20/08/2021, cujos detalhes podem ser acessados em [https://gdprhub.eu/index.php?title=DPC\\_\(Ireland\)\\_-\\_WhatsApp\\_Ireland\\_Limited\\_-\\_IN-18-12-2/](https://gdprhub.eu/index.php?title=DPC_(Ireland)_-_WhatsApp_Ireland_Limited_-_IN-18-12-2/) link arquivado: <https://archive.ph/RjFkt>

<sup>313</sup> <https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2021/09/4947272-regulador-europeu-multa-whatsapp-por-uso-de-dados-pessoais.html>

**WHATSAPP**, de € 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil euros)<sup>314</sup>, por entender que, além dos vícios já captados pela Autoridade Nacional Irlandesa, a empresa também mobilizou indevidamente as bases legais *legítimo interesse*<sup>315</sup> e *execução de contrato*<sup>316</sup>, ao tentar fundamentar os tratamentos de dados que promovia à época no bloco, tal como também apurado nesta Ação (tópico 3.2 *supra*). *Ubi eadem ratio ibi idem jus*.

Em segundo lugar, porque tais multas, aplicadas por duas autoridades administrativas diferentes, acabaram sendo mantidas em sede judicial, pelo Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>317</sup>, após este ser provocado pela empresa demandada - o que reforça a percepção de correção não apenas *do mérito* destas condenações, como também da *quantificação* destas duas sanções impostas ao **WHATSAPP**.

E em terceiro lugar, porque a mobilização de tal parâmetro objetivo sinaliza, em definitivo, que o WHATSAPP deve reconhecer, a seus usuários brasileiros, o mesmo respeito e a mesma consideração dada a seus usuários europeus. Como visto (tópico 3.5 *supra*), até o presente momento não é isso que temos visto. Muito pelo contrário, embora o **WHATSAPP** tenha sido condenado, por diversas instituições de controle europeias, por uma postura que ele demonstra ter em nível *global* (de falta de transparência perante seus usuários e de tratamentos de dados pessoais à margem das bases legais vigentes e dos princípios de necessidade e mínimo impacto), desde então ele apenas corrigiu seus rumos em nível *local*. Isso fica claro quando comparamos as versões da política de privacidade de 2021 do WhatsApp aplicáveis ao Brasil e à União Europeia: enquanto para nós há graves vícios de informação e previsões legitimando compartilhamentos amplos e abrangentes de dados pessoais, para os europeus há informações prestadas de modo mais claro e com restrições

<sup>314</sup> <https://www.mobilettime.com.br/noticias/19/01/2023/europa-multa-whatsapp-em-55-milhoes-de-euros-por-violacao-a-/> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/2CMoQ>.

<sup>315</sup> Decisão Vinculante nº 1/2021, proferida pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados em 20/08/2021, cujos detalhes podem ser acessados no link [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12021-dispute-arisen\\_en](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-12021-dispute-arisen_en) / link arquivado: <https://archive.ph/TKTOy>

<sup>316</sup> Decisão Vinculante nº 5/2022, proferida pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados em 05/12/2022, cujos detalhes podem ser acessados no link [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-52022-dispute-submitted\\_en](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-52022-dispute-submitted_en) / link arquivado: <https://archive.ph/5qbFO>

<sup>317</sup> <https://observador.pt/2022/12/07/tribunal-europeu-rejeita-recurso-do-whatsapp-contrario-comite-europeu-para-a-protexao-de-dados-devido-a-multa-de-225-milhoes/> / link arquivado: <https://archive.ph/JqiWr>

significativas a tais práticas de fluxo de dados entre empresas do Grupo Facebook/Meta. Assim, a adoção, pelo Poder Judiciário brasileiro, do mesmo parâmetro aplicado pelas autoridades europeias deixa claro que o **WHATSAPP** não pode mais lidar com os usuários brasileiros como cidadãos e cidadãos de segunda categoria, e que, quando eles tiverem seus direitos desrespeitados, os custos de tais violações serão tão significativos quanto os aplicados alhures.

Isso considerado, a quantificação da reparação devida no presente caso defluiu, objetivamente, de uma regra de três que leva em conta três pontos: i) o montante total das multas aplicadas ao **WHATSAPP** na União Europeia; ii) o número de usuários da plataforma na União Europeia; e iii) o número de usuários da plataforma no Brasil.

Seguindo esse raciocínio, ao dividirmos os € 230.500.000,00 (duzentos e trinta milhões e quinhentos mil euros), decorrentes da soma das mencionadas multas aplicadas pela Autoridade Nacional Irlandesa e pelo Conselho Europeu de Proteção de Dados, pelo número de usuários do WhatsApp na União Europeia que, segundo se noticia, existiam em 2021<sup>318</sup>, à época dessas decisões (116.030.000 de pessoas), chegamos ao índice de 1,98. Em um passo seguinte, ao multiplicarmos tal índice pelo número de usuários do WhatsApp que, segundo se noticia, existiriam no Brasil hoje (147.000.000 de pessoas)<sup>319</sup>, alcançamos o montante de reparação de € 291.390.158,00 (duzentos e noventa e um milhões, trezentos e noventa mil, cento e cinquenta e oito euros). Finalmente, ao convertermos esse montante em reais, pela cotação atual, de 5,95/1,00<sup>320</sup>, do dia anterior ao do ajuizamento desta ação<sup>321</sup>, chegamos ao valor mínimo da reparação devida no presente caso: R\$ 1.733.771.440,10 (um bilhão, setecentos e trinta e três milhões, setecentos e setenta e um mil e quatrocentos e quarenta reais e dez centavos)<sup>322</sup>.

<sup>318</sup> <https://www.statista.com/forecasts/1146458/whatsapp-users-in-europe> (Doc. 53).

<sup>319</sup> <https://www.statista.com/forecasts/1145210/whatsapp-users-in-brazil> (Doc. 54)

<sup>320</sup> <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes> (Doc. 55)

<sup>321</sup> <https://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/euro-uniao-europeia/>

<sup>322</sup> Aqui, cabe consignar que esse valor apontado de reparação devida no caso é estimado, tomando por base os números de usuários do WhatsApp existentes, nos mencionados anos, no Brasil e na União Europeia, segundo notícias publicadas na web. Esse valor, no entanto, pode alcançar cifras ainda maiores ao longo da instrução, quando a empresa ora demandada tiver de apresentar a esse d. juízo, sob o manto que lhe garante o sigilo comercial, os números efetivamente existentes de seus usuários tanto em nosso país quanto naquele bloco regional. O número de usuários efetivamente existentes no Brasil, aliás, já foi objeto de requisição ministerial e foi apresentado ao **MPF** pelo **WHATSAPP**, em caráter

Tal valor, cabe pontuar, não corresponde sequer a 1% da receita líquida do Grupo Facebook/Meta divulgada na imprensa para o ano de 2023<sup>323</sup>. De qualquer modo, e por coerência com os parâmetros aplicados pelas autoridades europeias, reconhece-se que ele é significativo e que perfaria uma reparação condizente com as balizas definidas neste tópico. Qualquer condenação por valor inferior a esse montante, ainda que possa ser vista como vultosa em si, não representará uma efetiva reparação pelas violações de direitos fundamentais apuradas no presente caso.

Os autores desta Ação confiam que o Poder Judiciário não permitirá que condenações em valor aquém do necessário à imposição dos custos devidos sejam lidas, pelo **WHATSAPP** e pelo Grupo que ele integra, como um recado de que “a violação de direitos dos brasileiros, no balanço, compensa”. A imposição de uma obrigação de pagar R\$ 1.733.771.440,10 é o mínimo que se espera para garantir reparação pelas numerosas e multifacetadas práticas ilícitas apuradas, que tiveram palco no Brasil, definido pelo presidente do **WHATSAPP** como sendo, afinal, o “*país do WhatsApp*”<sup>324</sup>.

### 5.1.2. Providências *para o futuro*: interrupção do compartilhamento excessivo de dados pessoais e garantia de *opt-out* aos usuários brasileiros

Sem prejuízo da providência abordada no tópico anterior, voltada para o passado e consistente na reparação dos danos já causados à sociedade brasileira, faz-se necessário impor providências ao **WHATSAPP** também voltadas *ao futuro*, com o fim de *superar* o cenário de violações de direitos dos usuários brasileiros que segue em curso.

---

confidencial, no âmbito do mencionado Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021-62. Tal número, no entanto, não será juntado em anexo à presente inicial, para que se garanta o sigilo comercial que o protege, inclusive perante o **IDEC**. De qualquer forma, será oportuno que, no curso da instrução, esse d. juízo faça requisição análoga, com o fim de aferir, precisamente, o valor da reparação devida no caso, observados os parâmetros de quantificação ora apresentados.

<sup>323</sup> US\$ 39.000.000.000,00 (algo como R\$ 212.000.000.000,00 na cotação atual). Cf. <https://investor.fb.com/investor-news/press-release-details/2024/Meta-Reports-Fourth-Quarter-and-Full-Year-2023-Results-Initiates-Quarterly-Dividend/default.aspx>

<sup>324</sup> 'Brasil é o país do WhatsApp', diz presidente do aplicativo - <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/brasil-e-o-pais-do-whatsapp-diz-presidente-do-aplicativo.shtml#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20o%20pa%C3%ADs,e%20de%20conversas%20que%20desaparecem>. Link arquivado: <https://archive.ph/fuTGa>.

Aqui, são pertinentes duas medidas: interromper os tratamentos de dados - sobretudo os compartilhamentos excessivos com outras empresas do Grupo - em desacordo com a legislação de nosso país, e disponibilizar aos usuários a possibilidade de *reverterem* o aceite que deram, de forma desinformada e forçada, à política de privacidade de 2021.

5.1.2.1. Em sede tutela antecipada: interrupção, desde logo, do compartilhamento excessivo de dados de usuários brasileiros do WhatsApp, com as empresas do Grupo Facebook/Meta

Como exposto em detalhes (tópicos 3.1 e 3.2 e 3.3), o **WHATSAPP**, além de violar seus deveres de transparência e o direito à informação de seus usuários (art. 9º, caput, LGPD), e de realizar tratamentos de dados que não encontram lastro em bases legais válidas (art. 7º, V, IX e I, LGPD), ainda violou o princípio da necessidade (art. 6º, III, LGPD).

Neste último plano, demonstrou-se como o **WHATSAPP**, a partir da política de privacidade de 2021, promoveu tratamentos *excessivos* de dados de seus usuários, tanto coletando quanto compartilhando muito mais do que o mínimo necessário para operar seu aplicativo.

Essa violação ao princípio da necessidade, como se viu, já fica evidenciada a partir da simples leitura das listas de tratamentos referidos constantes da versão da política de privacidade em tela aplicável ao Brasil - as quais, além de escritas de forma vaga, ainda sugerem ser não taxativas, mas meramente exemplificativas. Mas fato é que tal violação fica ainda mais gritante quando olhamos para as finalidades a que, segundo o **WHATSAPP**, tais tratamentos serviriam. Afinal, em mais uma oportunidade, a redação da política de privacidade em tela é genérica e não especifica a qual finalidade prática servem os dados pessoais coletados e compartilhados com o Grupo Facebook/Meta.

Espera-se que a incompatibilidade de todo este conjunto de tratamentos de dados com a legislação vigente do país seja declarada durante a instrução da presente Ação.

No entanto, é de se reconhecer que, desde logo, já se encontra fortemente evidenciada a irregularidade de ao menos um aspecto deste conjunto de tratamentos: o compartilhamento de dados pessoais de usuários do WhatsApp, com as empresas do Grupo Facebook/Meta, com a finalidade de atender a finalidades próprias deste último.

É que, em relação a esse aspecto, a irregularidade de tais operações deflui da própria forma como o **WHATSAPP**, após ser condenado por diversas instituições de controle europeias, acabou redigindo a versão atual da política de privacidade aplicável àquele bloco regional. Como visto (tópico 3.5 *supra*), na política de privacidade de 2021 aplicável à União Europeia<sup>325</sup>, a redação sobre o compartilhamento de dados com outras empresas do Grupo Facebook/Meta é significativamente diferente da mesma política de privacidade aplicável ao Brasil<sup>326</sup>. Concretamente, nota-se que, para os cidadãos europeus, a política traz uma vedação expressa ao uso de dados pessoais compartilhados pelo WhatsApp “para finalidade próprias” de empresas do Grupo Facebook/Meta, excluindo-se do rol de tratamentos possíveis para a empresa diversas práticas viáveis pela política de privacidade de 2021 aplicável ao Brasil, como “sugestões de amigos e grupos”, “criação de perfis de usuários” e, sobretudo, “exibição de ofertas e anúncios”.

O fato de tais tipos de tratamento terem sido excluídos da atual versão da política de privacidade aplicável à União Europeia, onde o **WHATSAPP** foi condenado mais de uma vez por violações ao direito à proteção de dados pessoais, deve ser visto como evidência firme de que eles são irregulares também à luz da legislação aqui vigente.

Com isso, está preenchido um dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil como autorizador da chamada tutela de urgência: a plausibilidade jurídica da tese aqui defendida sobre esse ponto.

Quanto ao segundo requisito, a existência de elementos que evidenciem um perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, ele também está preenchido no presente caso. Pois, se estes tipos de tratamento de dados pessoais para “finalidade próprias” de outras empresas do Grupo

<sup>325</sup> [https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy-eea/revisions/20210104?lang=pt/\\_br/#privacy-policy-how-we-work-with-other-facebook-companies](https://www.whatsapp.com/legal/privacy-policy-eea/revisions/20210104?lang=pt/_br/#privacy-policy-how-we-work-with-other-facebook-companies) (link arquivado: <https://archive.ph/wip/b6GY5>)

<sup>326</sup> Detalhes no parecer de Artur Pércles Lima Monteiro (**Doc. 06**), pgs. 63-66.

Facebook/Meta seguirem sendo realizados ao longo de toda a instrução da presente ação, os graves danos coletivos já causados pelo WHATSAPP à sociedade brasileira seguirão se avolumando e se perpetuando por muitos anos, aprofundando-a uma diferença injustificável nas práticas aplicáveis aos cidadãos de nosso país e aos cidadãos de outros lugares do mundo.

Diante disso, espera-se que esse juízo, com fulcro no art. 300 do Código de Processo Civil e no art. 84, caput e §§ 3º e 4º, do Código de Defesa do Consumidor<sup>327</sup>, conceda tutela específica específica, liminarmente, determinando-se que o WHATSAPP se abstenha de compartilhar dados coletados dos usuários brasileiros do WhatsApp que, nos termos da política de privacidade de 2021 vigente para a União Europeia, sirvam às “finalidades próprias” das empresas do Grupo Facebook/Meta, sob pena de multa diária em valor não inferior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), em caso de eventual descumprimento.

Por oportuno, consigna-se que a tutela de urgência ora pleiteada pode ser concedida sem que haja qualquer risco de irreversibilidade de seus efeitos, uma vez que o que se visa, neste aspecto, é a aplicação, no Brasil, de um regime já em plena operação em outros lugares do mundo.

5.1.2.2. Em sede de tutela antecipada: implementação de funcionalidade adequada de *opt-out*

Como exposto no tópico 3.1 *supra*, o WHATSAPP violou seus deveres de transparência (art. 6º, VI, LGPD), e conseqüentemente o direito à informação de seus cerca de cento e cinquenta milhões de usuários brasileiros (art. 9º, caput, LGPD c/c art. 7º, VIII, Marco Civil da Internet), ao noticiar-lhes a política de privacidade de 2021 por meio de uma simples caixa de notificação, em que não constavam elementos minimamente adequados para que eles entendessem as mudanças que daí surgiriam. Essa falta de transparência e de observância ao direito à informação, aliás, marcou toda a documentação integrante da política de privacidade em tela, que se mostrou

<sup>327</sup> Aplicável ao presente caso, repise-se, seja por os tratamentos apurados terem configurado também práticas abusivas contra os consumidores (tópico 3.4 *supra*), seja por expressa previsão do art. 45 da LGPD.

marcada por redações genéricas, pela apresentação de listas meramente exemplificativas dos tratamentos realizados pela empresa, e também por uma patente falta de limitações das finalidades às quais serviria o compartilhamento dos dados pessoais dos usuários brasileiros, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.

Como visto no tópico 3.2 *supra*, ainda, importantes operações realizadas pelo **WHATSAPP**, a partir da política de privacidade de 2021, não encontram lastro válido nem nas bases legais *execução de contrato* (art. 7º, V, LGPD) e *legítimo interesse* (art. 7º, IX, LGPD), nem na base *consentimento* de seus usuários (art. 7º, I, LGPD).

Em cenários como esse, ganha enorme importância o chamado “opt-out”, funcionalidade disponibilizada, ao titular de dados pessoais, para que ele possa: se opor a tratamentos que, apesar de independermos de seu consentimento (como os fundados em legítimo interesse), são por ele vistos como indesejados; ou *revogar* um consentimento que apresentou em dado momento, e que não reflete mais sua posição.

A LGPD, embora não cite expressamente o termo, ancora o *opt-out*, em diferentes momentos.

Em um primeiro plano, ao referir tratamentos em tese fundados em bases legais que independem de consentimento de seu titular (como *legítimo interesse*), a LGPD prevê o chamado *direito de oposição*, em seu art. 18, § 2º, indicando a possibilidade de “*opor-se a tratamento realizado com fundamento em uma das hipóteses de dispensa de consentimento, em caso de descumprimento ao disposto nesta Lei*”. Com fulcro neste dispositivo, caso um titular de dados, analisando a política de privacidade de um agente, entenda que determinados tratamentos ali previstos não podem ser fundados, digamos, em legítimo interesse, como alegado, deve-lhe ser disponibilizada uma via para que ele impeça que seus dados sejam objeto dessas operações<sup>328</sup>.

<sup>328</sup> Como nota Bruno Bioni, “a forma como foi costurado o legítimo interesse na LGPD também confere uma posição jurídica ao titular de objeção ao tratamento de seus dados lastreado em tal base legal. Nesse sentido, a expressão ‘legítima expectativa’ tem igualmente uma conotação subjetiva, vinculada ao que o próprio titular deseja e espera que seja feito com seus dados. Caso contrário, a última fase do LIA, relativa ao dever de transparência, não funcionalizaria um dos fundamentos da lei, que é a autodeterminação informacional” (cf. BIONI, Bruno Ricardo. “Legítimo interesse: aspectos

Já em um segundo plano, ao referir tratamentos em tese fundados na base legal *consentimento*, a LGPD prevê um direito, para o titular, à sua revogação, frisando que “*o consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do titular, por procedimento gratuito e facilitado*” (art. 8º, § 5º), e que “*o titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição: (...) [a] revogação do consentimento*” (art. 18, IX).

De se consignar que essa revogação não precisa ser sequer justificada pelo titular, e a necessidade de sua disponibilização torna-se ainda mais devida quando o consentimento que ele apresentou tiver sido, como foi no presente caso, *viciado*.

Portanto, o *opt-out* deve ser visto como um direito dos titulares de dados pessoais, de se opor ou de revogar seu consentimento a tratamentos que ele entenda indevidos / não desejados, em exercício de sua garantia de autodeterminação informativa (art. 2º, II, LGPD), que lhe confere controle sobre o destino de seus dados, como uma dimensão fundamental de sua personalidade.

Obviamente, esse direito não é absoluto, e pode ser relativizado em face de determinadas situações, como um interesse público prevalecente sobre o individual, em determinados tratamentos de dados pessoais. Mas tal análise deve ser feita com cuidado, mobilizando os critérios de proporcionalidade previstos na LGPD, a partir de necessidade, finalidade e adequação. Especialmente quando há tratamentos que não constituem parte essencial da prestação de um serviço, como visto no presente caso (tópico 3.2 *supra*), a disponibilização de uma funcionalidade de *opt-out* é devida, para que o titular de dados tratados possa se opor àqueles que entende indevidos, ou revogar consentimentos que, posteriormente, entenda que não deva ser mantido, ou que foi colhido viciadamente.

É importante pontuar que, quando o **WHATSAPP** anunciou a seus usuários a política de privacidade de 2021, o modo de apresentação da citada caixa de notificação não apenas pecou por falta de informações sobre as operações que a partir dali seriam realizadas. Mais ainda, pecou por não

---

gerais a partir de uma visão obrigacional”. In: BIONI, Bruno (Org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Op. cit. P. 174.

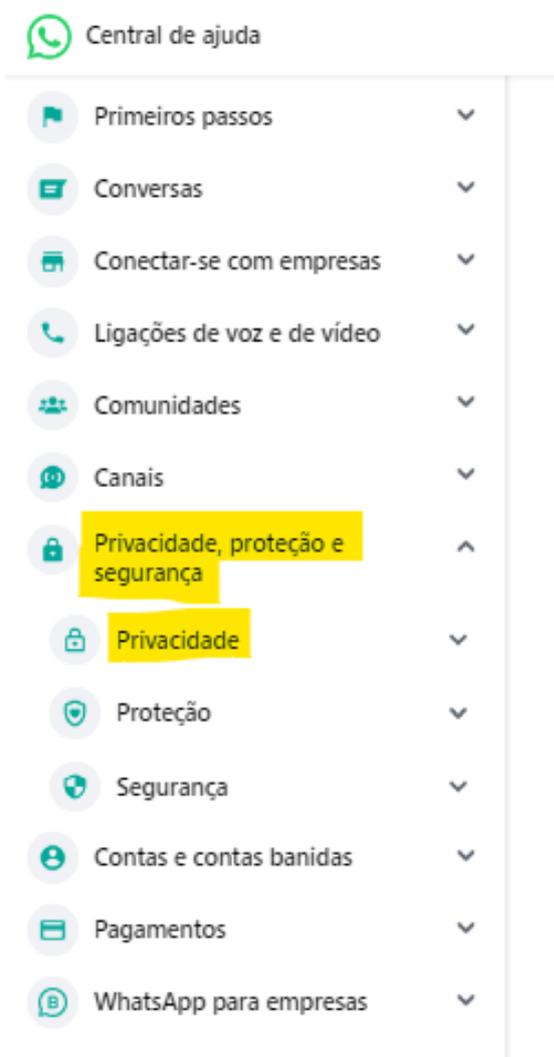
ter disponibilizado, aos usuários, mecanismos de *opt-out*, pelos quais eles pudessem se opor - parcial ou totalmente - a tais tratamentos, ou mesmo recusar consentimento para alguns deles. Na prática, foi oferecida ao usuário uma única “alternativa” ao aceite desinformado e total: a suspensão de sua conta no aplicativo, nas semanas seguintes.

Nesse cenário, a não disponibilização de um botão de *opt-out*, mesmo que parcial, quando do anúncio da política de privacidade de 2021, já configurou uma ilicitude, violadora, por exemplo, do disposto no art. 18, § 2º, LGPD.

Mas mesmo hoje, passados mais de três anos desde o anúncio da política de privacidade de 2021, ilicitudes nesse aspecto continuam ganhando corpo, pois segue inexistindo uma via objetiva e de fácil acesso para o usuário que queira se opor a tratamentos que entenda indevidos, ou revogar o consentimento que veio a dar.

De fato, o usuário que desejar, de alguma forma, opor-se a tratamentos que entenda indevidos pelo **WHATSAPP**, tendo por objeto seus dados pessoais, precisa seguir um rito longo e nada intuitivo, recorrendo à página da internet de FAQ (*Frequently Asked Questions*, ou perguntas frequentes, em português)<sup>329</sup>, da seguinte forma:

Passo nº 1:  
Acessar o FAQ do WhatsApp,  
selecionar a opção  
“Privacidade, segurança e  
proteção” e selecionar a  
opção “Privacidade”



<sup>329</sup> [https://faq.whatsapp.com/451069230342816/?helpref=hc\\_fnav](https://faq.whatsapp.com/451069230342816/?helpref=hc_fnav)

Passo nº 2:  
Encontrar e seleccionar a opção  
“Como exercer seus direitos de  
privacidade no WhatsApp”  
dentre as mais de 30 opções

 Central de ajuda

da Política de Privacidade do WhatsApp de janeiro de 2021

Como trabalhamos em parceria com a Meta para oferecer novos produtos e serviços

Quais informações o WhatsApp compartilha com as Empresas da Meta?

What is traceability and why does WhatsApp oppose it?

Sobre divulgações obrigatórias para empresas na Índia

Sobre o rótulo de privacidade do WhatsApp na App Store da Apple

A ameaça da rastreabilidade no Brasil e como ela corrói a privacidade

O que é DIT.WhatsApp.Net?

Sobre a Política Comercial

Sobre o uso de recursos opcionais das Empresas da Meta por usuários que optaram por não compartilhar dados da sua conta do WhatsApp com a Meta

Por que há um novo aviso do sistema nas conversas do WhatsApp?

O que é a lei Shine the Light da Califórnia e como a cumprimos?

**Como exercer seus direitos de privacidade no WhatsApp**

Sobre solicitações de dados de pessoas que usam o WhatsApp por autoridades governamentais

Sobre as atualizações dos Termos de Serviço do WhatsApp Business

Atualizamos nossa Política de Privacidade em relação ao uso do WhatsApp nos Ray-Ban Stories

Esclarecimento sobre os relatórios de privacidade de apps da Apple e do Android

Sobre compartilhar a localização do seu aparelho

Passo nº 3:  
Encontrar, ao longo do texto e de outros diversos hiperlinks, a referência ao formulário e selecioná-lo

### Como exercer seus direitos de privacidade no WhatsApp

Copiar ligação

Nossa missão é conectar o mundo de maneira confiável por meio de um produto simples e privado. Seja em uma conversa com seus amigos e familiares ou com uma empresa, suas mensagens estão seguras e você está no controle.

Saiba mais sobre como gerenciar seus dados no WhatsApp em nossa [Política de Privacidade](#) e como exercer seus direitos de acordo com a Lei Geral de Proteção de Dados ("LGPD") do Brasil no [Aviso de Privacidade - Brasil](#).

#### Você está no controle

No WhatsApp, é fácil entender e personalizar suas configurações de privacidade e segurança. Você pode mudar suas configurações de privacidade usando as [ferramentas do app](#).

#### Seus direitos de privacidade

De acordo com a LGPD, você tem o direito de acessar os dados que o WhatsApp tem sobre você.

Da mesma maneira, você tem o direito de solicitar que esses dados sejam corrigidos ou eliminados. Em determinadas circunstâncias, você pode se opor ao uso de seus dados pessoais para fins específicos e/ou revogar o consentimento nos dado para o tratamento de seus dados pessoais dentro dos limites permitidos por lei.

- Acesso e portabilidade:** você pode acessar e portar seus dados usando as ferramentas do aplicativo WhatsApp no Android, iPhone e KaiOS. Quando você usa o recurso "Solicitar dados da conta" no aplicativo, o WhatsApp organiza seus dados em um arquivo HTML de fácil visualização e em um arquivo JSON, que pode ser transferido para outros aplicativos. Geralmente, esse relatório ficará disponível três dias após a data da solicitação. Essa é uma ferramenta de autoatendimento gratuita e pode ser usada a qualquer momento.
- Correção:** você também pode corrigir seus dados, como sua foto de perfil, seu nome e sobrenome, seu número de telefone e seu recado.
- Apagar sua conta:** você pode apagar sua conta do WhatsApp a qualquer momento, usando o recurso "Apagar minha conta" no aplicativo. Você também apagará os dados da conta e sua foto de perfil, sairá de todos os grupos e apagará seu histórico de mensagens do WhatsApp. Saiba como apagar sua conta no [Android](#), [iPhone](#) ou [KaiOS](#). Caso deseje apagar somente sua foto de perfil e seus dados pessoais, você pode editar seu perfil. Não é necessário usar o recurso "Apagar minha conta" nesse caso. Antes de apagar sua conta, você pode optar por [exportar seu histórico de conversas](#) no [Android](#) ou [iPhone](#).
- Solicitação de informações:** caso tenha outras dúvidas relacionadas à LGPD, você pode solicitar mais informações usando nosso [formulário de contato](#).

Você também pode entrar em contato com o Encarregado de Proteção de Dados (DPO, na sigla em inglês) para enviar sua solicitação relacionada à LGPD usando este [formulário de contato](#).

- Revogação de consentimento:** conforme especificado no [Aviso de Privacidade - Brasil](#), o WhatsApp depende do seu consentimento, de acordo com a LGPD, em circunstâncias limitadas. Por exemplo, quando coletamos e usamos dados que você nos permite receber por meio das configurações do aparelho (como o acesso à sua localização, câmera ou fotos), para que possamos fornecer os recursos e serviços descritos quando você ativa as configurações. Quando tratamos dados com base em seu consentimento, você tem o direito de revogá-lo a qualquer momento, sem afetar a legalidade do tratamento baseado em tal consentimento antes que seja revogado. Para gerenciar seu consentimento e a coleta de dados nesse contexto, como o uso da sua localização pelo aplicativo, acesse as configurações do seu aparelho e as configurações de privacidade no WhatsApp.

O WhatsApp permite que os usuários se oponham ao tratamento de seus dados pessoais usando um formulário online, disponível [neste página](#). Além disso, o WhatsApp oferece a seus usuários a possibilidade de apagar suas contas a qualquer momento.

O WhatsApp leva em consideração diversos fatores ao avaliar um pedido de oposição, incluindo as expectativas razoáveis do usuário; os benefícios e os riscos para você, para nós, para outros usuários ou para terceiros; e outros meios disponíveis para alcançar a mesma finalidade que possam ser menos invasivos e não exijam esforço desproporcional. Oposições serão mantidas, e o WhatsApp encerrará o tratamento de seus dados, a menos que o tratamento tenha um fundamento legal sólido ou seja necessário por motivos legais.

É importante destacar que conversar com uma empresa no WhatsApp é opcional e que o WhatsApp esibirá uma notificação diretamente na conversa quando você estiver conversando com uma empresa que usa a API do WhatsApp Business. Você está sempre no controle e pode escolher conversar ou não com empresas no WhatsApp. Você pode usar o WhatsApp para receber informações que solicitou a uma empresa - como um cartão de embarque, por exemplo - ou para entrar em contato com o atendimento ao cliente da empresa. Para mais informações, leia [este artigo](#).

A qualquer momento que desejar parar de receber mensagens de uma empresa, você pode bloqueá-la no WhatsApp para que ela não consiga mais enviar mensagens para você. Se preferir, você pode entrar em contato com a empresa para solicitar que seu número de telefone seja removido da lista de comunicações.

Além disso, caso uma empresa use o Facebook para hospedar e gerenciar mensagens, o WhatsApp esibirá uma notificação para você diretamente na conversa. Caso não concorde com o uso do Facebook por essa empresa, você pode optar por não continuar a conversa no WhatsApp.

Suas conversas pessoais são sempre protegidas com a criptografia de ponta a ponta e ficam somente entre você e os demais participantes. Nem mesmo o WhatsApp e o Facebook podem ler ou ouvir o conteúdo dessas conversas. Suas mensagens pertencem só a você.

Saiba mais sobre conversas com empresas [neste artigo](#) ou leia:

- Como bloquear e desbloquear uma empresa no: [Android](#) | [iPhone](#)

Saiba como bloquear, desbloquear e denunciar conversas com pessoas neste artigo:

- Como bloquear e denunciar contatos no: [Android](#) | [iPhone](#) | [KaiOS](#)

## Fale com o WhatsApp

### Dúvidas sobre privacidade

Use este formulário para solicitar mais informações relacionadas a seus Direitos de Privacidade.

Sobre qual tópico você gostaria de entrar em contato com o WhatsApp?

- Como posso acessar e/ou baixar minhas informações?
- Como posso excluir minhas informações?
- Como eu posso me opor ao processamento dos meus dados?
- Preciso de ajuda com minha conta do WhatsApp.

Nome

Sobrenome

Endereço de e-mail

Número de telefone do WhatsApp

+55 ▼

Para enviar uma solicitação, insira seus dados abaixo e clique no botão Enviar.

Enviar

Passo nº 4:  
Preencher o formulário

Passo nº 5:  
Acessar o seu e-mail e  
responder a perguntas  
técnicas e detalhadas

Privacy Inquire [REDACTED]

WhatsApp [REDACTED]@globalprivacyops.whatsapp.com >  
Para: Você [REDACTED]

Olá,

Recebemos sua mensagem.

Para que possamos analisar sua objeção, responda a este e-mail com as seguintes informações:

- Qual tratamento de dados você está contestando.
- Como esse tratamento de dados afeta você (por exemplo, quais direitos e liberdades você acredita que são afetados por esse tipo de tratamento e por quê).
- Outras informações que possam ser úteis para nos ajudar a analisar sua objeção (opcional).

Pediremos mais informações caso sua solicitação esteja incompleta.

Atenciosamente,  
Operações de Privacidade do WhatsApp

Por esse caminho, de nada menos que cinco passos, fica patente que os usuários do WhatsApp não dispõem, mesmo hoje, de uma funcionalidade adequada de *opt-out*, para exercerem seus direitos à oposição de tratamentos que se mostraram, pelo apurado no caso, problemáticos, a exemplo dos compartilhamentos de seus dados pessoais com as demais empresas do Grupo Facebook/Meta, ou para revogarem o consentimento que, quando do anúncio da política de privacidade de 2021, passou a ser colhido pela empresa ora demandada sem prestar a prévia e devida informação, e sem dar espaço para uma escolha efetivamente livre pelos implicados.

A propósito, a decisão de ofertar aos usuários a possibilidade de oposição a tratamentos de seus dados somente em páginas da internet, limita severamente o exercício desse direito, uma vez que, como já citado (tópico 3.1 *supra*), um número significativo de brasileiros usam o WhatsApp por meio de pacotes de telefonia *zero rating*, e precisam consumir dados móveis para acessarem conteúdos e informações fora do aplicativo.

A circunstância de o **WHATSAPP**, até hoje, mesmo após receber diversas críticas, no Brasil e no exterior, à política de privacidade de 2021, seguir sem disponibilizar funcionalidades de *opt-out* objetivas e de fácil acesso configura, assim, não apenas violações a direitos previstos na LGPD (art. 18, § 2º, art. 8º, § 5º, e art. 18, IX), mas também a prática abusiva tipificada no art. 39, IV do CDC, na medida em que, por essa postura, explorando a vulnerabilidade dos consumidores brasileiros, ele vem lhes impingindo seu serviço de mensageria em toda a extensão, sem possibilidade de controle sobre parte dos tratamentos realizados.

Nesse cenário, é de se reconhecer a necessidade de concessão de tutela antecipada, a título de tutela de urgência (art. 300 do Código de Processo Civil), para obrigar o WHATSAPP a implementar funcionalidades adequadas de opt-out, que garantam a seus usuários interessados o exercício pleno tanto de seu direito *de oposição* a tratamentos indevidos, quando de seu direito *de revogação de consentimento*, em face da política de privacidade de 2021.

O requisito de plausibilidade jurídica desta pretensão está preenchido por todo o acima exposto. A política de privacidade de 2021 violou o direito à informação de seus usuários, e muitos deles apresentaram seus “aceites” em um contexto, praticamente, de coação, sem que, desde então, lhes tenha sido dada oportunidade de se colocarem em controle mínimo sobre o destino de seus dados pessoais, no interior do Grupo Meta. E o requisito de perigo de dano também está preenchido. A falta de uma tal funcionalidade mantém em plena operação os tratamentos irregulares apurados, mesmo em detrimento dos usuários que, após as diversas críticas feitas à política de privacidade do WhatsApp, gostariam de se opor a parte deles, ou a revogar o consentimento dado, se essa possibilidade lhes fosse conferida de modo claro e objetivo. Se nada for feito a respeito no curto prazo, os graves danos já causados pelo **WHATSAPP** seguirão ganhando corpo e se perpetuando por muitos anos.

Diante disso, concretamente, espera-se que esse juízo, com fulcro no art. 300 do Código de Processo Civil e no art. 84, *caput* e §§ 3º e 4º, do Código de Defesa do Consumidor<sup>330</sup>, conceda tutela específica específica, liminarmente, determinando-se que o WHATSAPP crie funcionalidades de *opt-out*, dentro de seu aplicativo, redigidas de modo objetivo, claro e acessível, garantindo aos interessados o exercício: i) do direito à oposição ao tratamento de dados pessoais que entendam indevidos (art. 18, § 2º, LGPD), devendo a empresa mencionar explicitamente, na ocasião, a possibilidade de oposição em relação a tratamentos que não sejam necessários ao funcionamento do serviço de mensageria do WhatsApp; ii) do direito à revogação de consentimento (art. 8º, § 5º e art. 18, IX, LGPD), em relação à política de privacidade de 2021, devendo a empresa mencionar explicitamente que os silêncios dos usuários não serão interpretados como concordância com o tratamento que não é estritamente necessário para a execução do serviço (*opt out by default*), que tem sido utilizado como padrão na União Europeia.

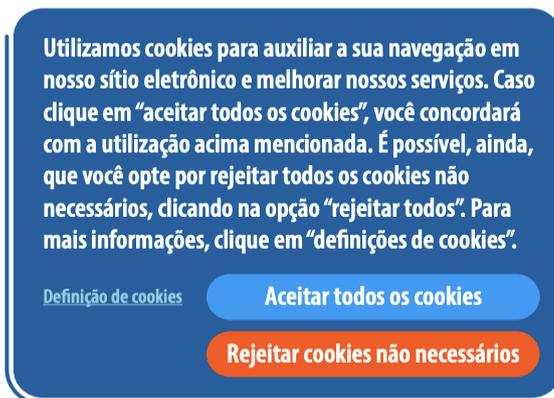
Por oportuno, espera-se que esse juízo determine que tais funcionalidades apresentem opções de controle por meio de *botões predefinidos*, e somente se o usuário indicar interesse nesse sentido permitam o envio de requerimentos mais detalhados, tudo para evitar que a falta de conhecimento, de muitos consumidores, sobre especificidades técnicas mine o exercício de seus direitos à proteção de seus dados pessoais.

Para fins de orientação de *design*, é interessante ter em conta critérios elaborados pela própria ANPD na elaboração de seu Guia Orientativo de Cookies. Ainda que a presente Ação não tenha por objeto o controle de *cookies*, a comparação é pertinente porque: (i) tanto em um caso quanto em outro está se abordando como a base legal *consentimento* (relevante para os chamados *cookies* não-essenciais) deve ser aplicada na prática; e (ii) referido Guia inclui análise de experiências de usuário (UX) e, portanto, orienta os agentes de tratamento a evitarem a adoção de *deceptive patterns*, precisamente para não influenciarem indevidamente a escolha do usuário.

---

<sup>330</sup> Aplicável ao presente caso, repise-se, seja por os tratamentos apurados terem configurado também práticas abusivas contra os consumidores (tópico 3.4 *supra*), seja por expressa previsão do art. 45 da LGPD.

Um dos exemplos de boas práticas apresentado pela ANPD é o disposto na imagem abaixo:



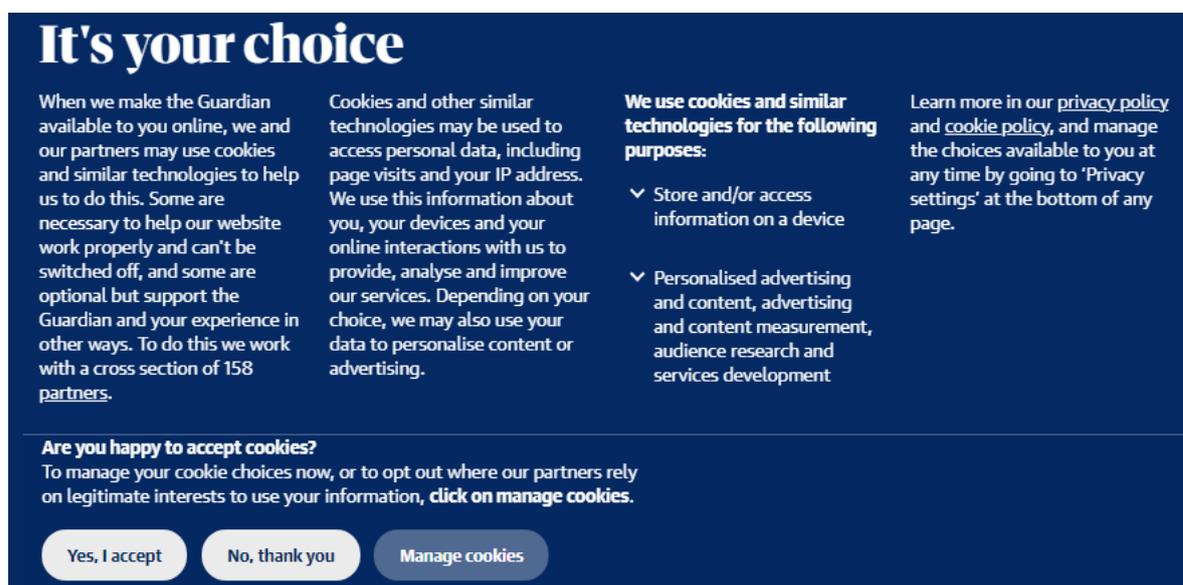
Um cliente de Alpha acessa o sítio eletrônico e se depara com tal banner em primeiro nível. Uma vez que não pretende aceitar ou recusar todos os cookies, o cliente clica na opção “definições de cookies”, que o encaminha para um banner de segundo nível, no qual é possível visualizar informações mais detalhadas.



Neste segundo banner, os cookies são agrupados em categorias: necessários, de desempenho e de publicidade. Com exceção da primeira categoria, as demais estão desativadas por padrão. É possível obter o consentimento específico de cada categoria, com exceção da primeira, que são cookies necessários para a navegação. Além disso, o botão de “Rejeitar cookies não necessários” permanece em destaque.

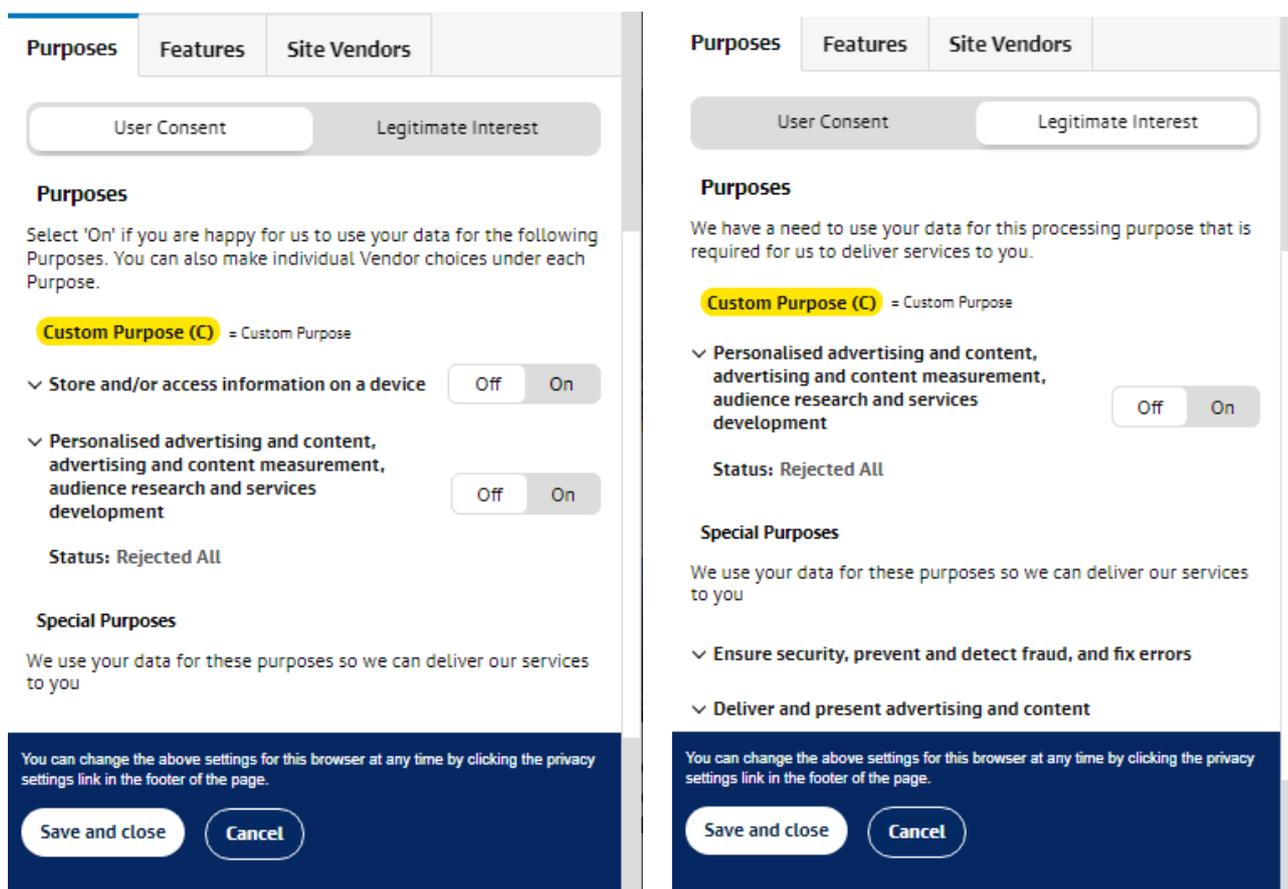
Da lição acima transcrita, nota-se que a própria ANPD considera relevante, na conformação concreta da colheita de consentimento de titulares de dados: (i) garantir informação facilitada e acessível numa primeira página; (ii) que haja, além disso, também informações detalhadas, disponível, de qualquer modo, sem necessidade de diversos cliques; e (iii) não destacar a opção de consentir ou pré-selecionar caixas de seleção voltadas a autorizar, por padrão, tratamentos de dados dependentes de consentimento.

Um exemplo concreto que observa tais balizas pode ser visto no site do jornal britânico The Guardian<sup>331</sup>. De fato, o site, de partida, tão logo um leitor entre nele, apresenta uma tela em que diferencia a coleta de *cookies* estritamente necessários para operar seu serviço (e por isso são coletados automaticamente) e a coleta de *cookies* opcionais, que dependem de aceitação do usuário, e podem, a partir disso, serem usados pelo agente de tratamento para que ofertar, aos leitores, ofertas e conteúdos personalizados. Veja-se essa tela inicial, em que, além de prever informações essenciais sobre os impactos destes cookies para os dados pessoais dos leitores, o jornal ainda apresenta, ao lado dos botões “*Yes, I accept*” (“Sim, eu aceito”) e “*No, thank you*” (“Não, obrigado”), um botão de personalização, chamado “*Manage cookies*” (“Controle de cookies”):



<sup>331</sup> <https://www.theguardian.com/international>

Como se vê pelo extrato abaixo, uma vez clicado neste botão “*manage cookies*”, o leitor é remetido para um painel que lhe permite ter informações adequadas sobre quais *cookies* estão ligados a tratamentos de dados pessoais com base em seu consentimento, e quais estão ligados a tratamentos de dados com base em legítimo interesse. Ainda, o painel garante que o leitor diga se permite ou não a coleta de dados pessoais a serem tratados com base em legítimo interesse, por meio de um simples botão de “*Off/On*” (“desligar”/“ligar”):



**Purposes** Features Site Vendors

User Consent Legitimate Interest

**Purposes**

Select 'On' if you are happy for us to use your data for the following Purposes. You can also make individual Vendor choices under each Purpose.

**Custom Purpose (C)** = Custom Purpose

✓ Store and/or access information on a device Off On

✓ Personalised advertising and content, advertising and content measurement, audience research and services development Off On

Status: Rejected All

**Special Purposes**

We use your data for these purposes so we can deliver our services to you

You can change the above settings for this browser at any time by clicking the privacy settings link in the footer of the page.

Save and close Cancel

**Purposes** Features Site Vendors

User Consent Legitimate Interest

**Purposes**

We have a need to use your data for this processing purpose that is required for us to deliver services to you.

**Custom Purpose (C)** = Custom Purpose

✓ Personalised advertising and content, advertising and content measurement, audience research and services development Off On

Status: Rejected All

**Special Purposes**

We use your data for these purposes so we can deliver our services to you

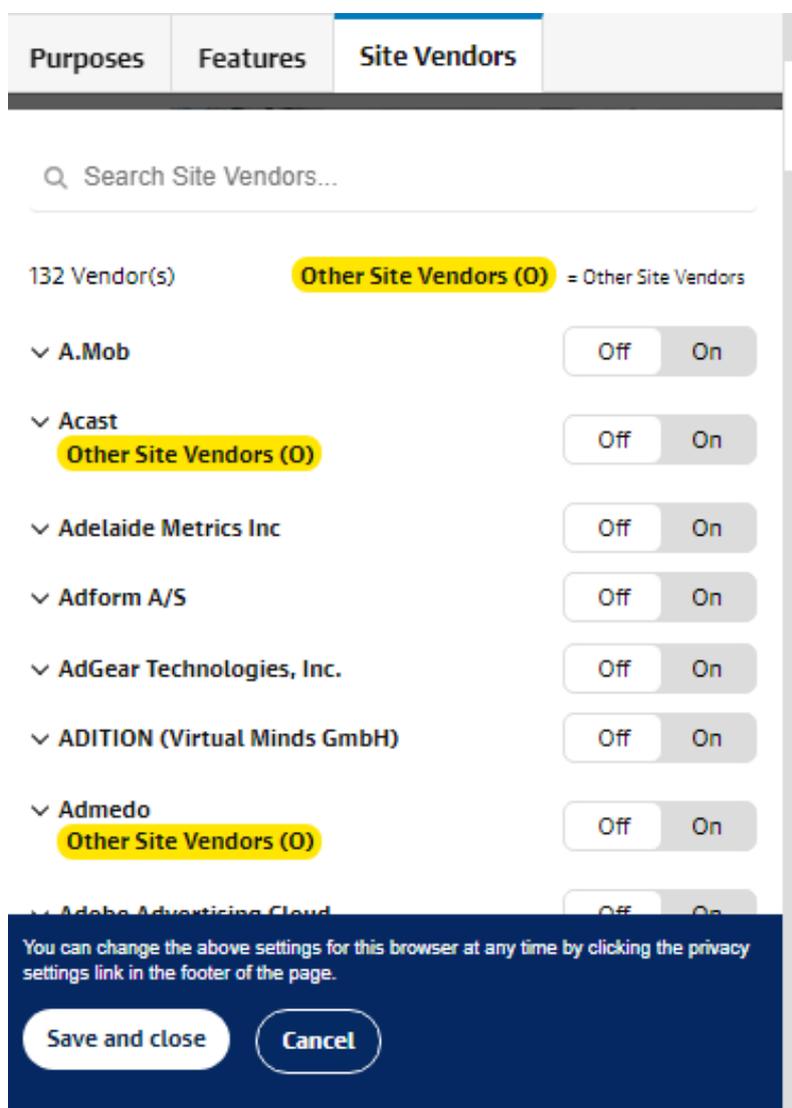
✓ Ensure security, prevent and detect fraud, and fix errors

✓ Deliver and present advertising and content

You can change the above settings for this browser at any time by clicking the privacy settings link in the footer of the page.

Save and close Cancel

Em uma das abas deste painel permite que o leitor busque, ainda, mais informações sobre o tratamento de dados pessoais, tudo com um simples “clique”, apresentando-se detalhes até mesmo sobre com quais empresas seus dados seriam compartilhados, e qual a finalidade dessa operação, e permitindo-lhe até mesmo customize com quais, dentre tais empresas, o leitor permite que seus dados sejam compartilhados (havendo opção entre *todas*, *algumas* ou *nenhuma*):



Purposes	Features	Site Vendors
Q Search Site Vendors...		
132 Vendor(s)		<b>Other Site Vendors (0)</b> = Other Site Vendors
▼ A.Mob		Off On
▼ Acast	<b>Other Site Vendors (0)</b>	Off On
▼ Adelaide Metrics Inc		Off On
▼ Adform A/S		Off On
▼ AdGear Technologies, Inc.		Off On
▼ ADDITION (Virtual Minds GmbH)		Off On
▼ Admedo	<b>Other Site Vendors (0)</b>	Off On
▼ Adobe Advertising Cloud		Off On

You can change the above settings for this browser at any time by clicking the privacy settings link in the footer of the page.

Save and close Cancel

Ainda que a medida de antecipação de tutela ora visada não precise impor ao **WHATSAPP** a adoção exatamente deste modelo, um desenho que se inspire nas balizas trazidas pelo próprio Guia Orientativo da **ANPD**, e no exemplo acima trazido a título ilustrativo, já permitiria o controle dos usuários do WhatsApp sobre o uso de seus dados e metadados, e se mostraria um grande avanço ao opaco e abusivo tratamento de dados pessoais hoje realizado com lastro na política de privacidade de 2021. Vale registrar que sua implementação não pode nem mesmo ser vista como excessivamente onerosa para a empresa ora demandada, dada a capacidade tecnológica e econômica sua e do Grupo econômico que ela integra.

## **5.2. Providências a serem impostas à ANPD**

Em outro plano, como exposto em detalhes no tópico 4 *supra* (e sintetizado no tópico 4.2.3.6 *supra*) também a **ANPD**, no contexto de suas apurações sobre a política de privacidade de 2021 do WhatsApp anunciada e implementada no Brasil, praticou violações diversas a direitos e preceitos previstos na legislação em vigor. De fato, ela violou, ao atribuir sigilo total, sem qualquer motivação idônea, a seus dois processos administrativos voltados a investigar o caso, ela violou o *princípio da publicidade* (art. 37, da Constituição Federal), e seu *poder-dever de prestar contas à sociedade* (art. 55-J, XIV, LGPD), contrariando a lógica de *accountability* pública que anima o direito da proteção de dados pessoais. Ainda, ao negar, diversas vezes, acesso a seus processos ou a documentos dele constantes, aos autores da presente Ação, a **ANPD** obstaculizou o correto funcionamento do modelo regulatório brasileiro de proteção de dados pessoais, afrontando seus *poderes-deveres de colaboração com outros legitimados na matéria* (art. 55-J, inciso XXIII, da LGPD), ao portar-se como uma trava ao disposto no art. 22 da LGPD c/c art. 5º, I e V, da Lei nº 7.347/1985, e violando os *poderes requisitórios do Ministério Público* (art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/1993) e o papel do *Parquet de controle externo da Administração Pública* (art. 129, II, Constituição Federal), ao portar-se como se fosse imune à supervisão do sistema de justiça.

Esse conjunto de violações praticadas pela ANPD torna necessário que o Poder Judiciário a coloque *sob controle*, corrigindo a postura desta instituição, em duas frentes: uma voltada ao passado, isto é, que considera a postura da ANPD no caso da política de privacidade de 2021 do WhatsApp em específico (5.2.1 *infra*), e outra voltada ao futuro, que considera a postura da ANPD em todos os casos que se colocarem sob sua alçada doravante (5.2.2 *infra*).

**5.2.1.** Providências *para o passado*: submissão, à supervisão judicial, das apurações administrativas conduzidas pela ANPD, no caso WhatsApp

No tópico 4.2.3.1 e 4.2.3.2 *supra*, foi exposto, em detalhes, como a ANPD conduziu de forma absolutamente opaca os dois Processos Administrativos tendo por objeto a política de privacidade de 2021 do WhatsApp.

Apurou-se que o Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 (onde a ANPD conduzia originalmente toda sua análise do caso WhatsApp), embora tivesse sido instaurado ainda no início de 2021, mais de um ano depois seguia integralmente *sigiloso*, não apenas à sociedade civil (como ao IDEC, a quem reiteradas vezes foi negado acesso aos autos), mas até mesmo às demais instituições componentes do Quarteto. Este sigilo, como se viu, apenas foi parcialmente aberto quando o MPF afirmou à ANPD, expressamente, que precisava se debruçar sobre seu conteúdo do feito para poder avaliar a minuta da Terceira Nota Técnica que ela, subitamente, informou ao Quarteto, no início de 2022, que estava preparando e que vinha no sentido de avalizar a política de privacidade então sob investigação. E quando finalmente o *Parquet* teve acesso ao Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04, o que se verificou foi que o sigilo atribuído ao feito não havia sido motivado de modo minimamente idôneo, sendo mobilizado, ao revés, como se fosse uma regra de aplicabilidade automática.

A falta de motivação idônea para esse sigilo total ficou ainda mais patente quando o próprio WHATSAPP, ao ser provocado pelo MPF a se pronunciar a respeito, reconheceu que a esmagadora maioria do conteúdo constante do referido feito não exigia tratamento sigiloso. Com isso,

viu-se que este Processo Administrativo, de 1.432 páginas, tramitou *integralmente* sob sigilo por mais de um ano, mas continha, no máximo, 05 documentos (de 393 páginas no total) com informações em tese sensíveis, sendo que, como indicou a própria empresa investigada ao *Parquet*, apenas uma ínfima parte dessas 393 páginas poderia ser vista como efetivamente tendo caráter sensível.

Foi chamativo, neste plano, que, embora a **ANPD** tenha amparo legal para restringir o acesso a dados e a informações que detenha, sobretudo aqueles protegidos por segredo comercial ou industrial, nos termos do art. 55-J, II, e § 5º, da LGPD<sup>332</sup>, essa restrição não foi, no caso, aplicada de modo *excepcional*, tampouco com indicação de *motivação específica e individualizada*. Em outras palavras, a análise do feito permitiu ver que a **ANPD** não analisou cada documento que veio a dele constar e, em relação aos que entendeu que continham dados ou informações protegidos por segredo comercial ou industrial, decretou, de forma específica, o pertinente sigilo. Muito pelo contrário, o Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 tramitou de forma sigilosa, por mais de um ano, negando-se acesso total a ele, sem que qualquer documento tivesse sido colocado em sigilo de forma específica e motivada. Ao final, a **ANPD** apenas analisou quais documentos deveriam, em tese, fugir à regra de publicidade quando o **MPF** a provocou especificamente a apontá-los (e indicou que iria dar publicidade a todo o feito se ela não o fizesse).

Pior, essa fundamentação, apresentada tardiamente e já sob forte pressão do *Parquet*, foi feita pela **ANPD** em uma decisão de apenas duas páginas. Chamou atenção, no ponto, que em nenhuma das 1.432 páginas do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 tenha sido encontrada uma única peça, produzida pela **ANPD**, com menção, por exemplo, a dispositivos da Lei nº 9.279/1976, que regula o chamado segredo industrial, ou à Lei nº 6.404/1976, que aborda segredos comerciais.

<sup>332</sup> Art. 55-J. Compete à ANPD: II - zelar pela observância dos segredos comercial e industrial, observada a proteção de dados pessoais e do sigilo das informações quando protegido por lei ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º desta Lei.

§ 5º No exercício das competências de que trata o caput deste artigo, a autoridade competente deverá zelar pela preservação do segredo empresarial e do sigilo das informações, nos termos da lei.

Apurou-se também que, essa opacidade da **ANPD** ganhou ainda mais corpo nos meses seguintes. O Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 encerrou-se subitamente, com a Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD avalizando em larga medida a política de privacidade de 2021 do WhatsApp. Mas estranhamente, a análise nela plasmada deixou de fora o ponto que vinha sendo mais questionado mundialmente sobre o tema: o compartilhamento de dados de usuários da plataforma com outras empresas do Grupo Facebook/Meta. Referida Nota Técnica indicava que esse ponto seria objeto de investigação em *outro* processo administrativo, que veio a se descobrir ser o Processo Super nº 00261.001296/2022-29.

Esse processo inicialmente também tramitou integralmente sob sigilo, tanto assim que, passado quase um ano de sua instauração, sequer o número dele havia sido divulgado pela **ANPD** (essa informação, de fato, apenas foi dada ao **MPF** após questioná-la sobre o andamento do desmembramento do Processo Administrativo nº 00261.000012/2021-04 que fora sinalizado pela Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD).

Quando o **MPF**, então, requisitou acesso à íntegra do Processo Super nº 00261.001296/2022-29, a **ANPD**, inicialmente, a concedeu, mas o fez salientando que se trataria de feito sigiloso. Como visto (tópico 4.1.3 *supra*), da análise preliminar deste feito ficou claro que, ao longo de seu um ano de tramitação, a **ANPD** praticamente não havia impulsionado a apuração sobre o compartilhamento de dados de usuários do WhatsApp.

Pior, no momento em que o **MPF** requisitou à **ANPD** que informasse quais documentos dele constantes deveriam ser tratados como sigilosos, e por quais fundamentos, já que se pretendia transladar uma cópia destes autos, com visibilidade o mais ampla possível, ao Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021, a **ANPD**, além de provocar o **WHATSAPP** a se manifestar a respeito, acabou *desabilitando* o acesso que havia conferido ao *Parquet*, justificando isso com a alegação de que havia “*constituído o apartado público nº 00261.001450/2023-43, de acesso público, contendo a versão pública dos documentos passíveis dessa classificação que se encontravam autuados, inicialmente, como de acesso restrito nos autos principais 00261.001296/2022- 29*”, e que esse apartado público, no Sistema SEI, já atenderia às requisições ministeriais.

Dias depois, quando o **MPF** requisitou o reestabelecimento de seu acesso ao Processo Super nº 00261.001296/2022-29 (já que a ele não pode ser oposto qualquer sigilo), a **ANPD**, *negou cumprimento* a tal requisição, aduzindo que a submeteria a uma “*consulta à Procuradoria Federal Especializada da ANPD com o objetivo de esclarecer os parâmetros que devem orientar a atuação colaborativa em face dos limites impostos por sigilos previstos na LGPD e em outras legislações*” - consulta esta, vale repisar, cuja formalização e cujo eventual resultado, passado mais de um ano, até hoje sequer foram noticiados ao *Parquet*.

Ficou evidente, portanto, que a **ANPD**, ao se debruçar sobre a política de privacidade do WhatsApp, tratou suas investigações como sigilosas *by default*, tornando-as infensas a qualquer acompanhamento externo. Nas situações em que compartilhou elementos, o fez sempre sob pressão do *Parquet*, e mesmo assim, em dado momento, nem mesmo ela surtiu mais efeitos. A **ANPD** conduziu investigações que importavam a não menos que cento e cinquenta milhões de brasileiros com uma patente opacidade.

Diante desse contexto, é fundamental que os sigilos atribuídos pela **ANPD** no presente caso sejam submetidos a crivo em sede judicial, de modo que ela preste contas sobre o que, aos olhos dos autores desta Ação, parecem flagrantes violações aos comandos de publicidade e transparência que devem orientar sua atuação.

Os autores desta Ação propõem que esse crivo judicial seja promovido em sede de antecipação de tutela, a título de tutela de evidência, com fundamento no art. 311, IV, Código de Processo Civil c/c art. 12 da Lei nº 7.347/1985, tendo em conta que a exposição detalhada constante do tópico 4 *supra*, e dos documentos ali referidos, denota a existência de evidências robustas da postura ilegal de opacidade atribuída à **ANPD**.

Isso pontuado, propõe-se que esse crivo judicial seja realizado em passos sucessivos, no âmbito desta Ação, sob supervisão desse d. juízo, nos seguintes moldes:

- Em primeiro lugar, que a **ANPD** seja intimada a apresentar nos autos, no prazo máximo de 10 dias úteis, em caráter inicialmente reservado (acessível apenas às partes e a esse d. juízo):
  - cópia integral do Processo Sei nº 00261.000012/2021-04
  - cópia integral do Processo Super nº 00261.001296/2022-29
  - cópia de eventuais outros processos administrativos que tenha instaurado com o objetivo de apurar aspectos da política de privacidade de 2021 do WhatsApp
  - cópia de todos os pedidos de vista que tenham sido formulados, sobre tais processos administrativos, e de suas respectivas decisões
  - cópia integral da suposta “*consulta à Procuradoria Federal Especializada da ANPD com o objetivo de esclarecer os parâmetros que devem orientar a atuação colaborativa em face dos limites impostos por sigilos previstos na LGPD e em outras legislações*”, referida para descumprir uma requisição expressa do *Parquet*, assim como de seus resultados.
- Em segundo lugar, que, na mesma oportunidade, a **ANPD** também seja intimada a apresentar nos autos, no mesmo prazo máximo de 10 dias úteis, em caráter público (acessível a qualquer interessado), cópia integral do Processo Super nº 00261.001450/2023-43, uma vez que ele conteria a versão sem documentos sigilosos do Processo Super nº 00261.001296/2022-29, e que sua juntada, por isso, se mostra relevante para que a sociedade possa saber qual é, hoje, o estágio da apuração - em tese ainda em aberto - conduzida pela instituição sobre o compartilhamento de dados de usuários brasileiros do WhatsApp, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta
- Em terceiro lugar, que na mesma ocasião a **ANPD** ainda seja intimada a, no prazo máximo de 30 dias, apresentar manifestação, a princípio em caráter reservado (acessível somente às partes e a esse d. juízo), na qual indique pormenorizadamente todos os documentos, constantes dos referidos processos administrativos, aos quais não tenha sido dada visibilidade *pública*, e a apresenta justificativas *individualizadas* para cada atribuição de sigilo, com especificação de seus respectivos fundamentos fáticos e jurídicos.
- Em quarto lugar, que seja aberta vista dos autos aos autores da presente Ação, para apreciação das justificativas apresentadas pela **ANPD** e que seja concedido prazo para manifestações, de ambos e do demandado **WHATSAPP**, a respeito de sua procedência, ou não, à luz dos marcos normativos vigentes.

- E em quinto e último lugar, que, entendendo-se, após realizado tal crivo, que, como se alega nesta sede, boa parte das investigações da **ANPD** sobre o caso WhatsApp foi colocada sob sigilo indevidamente, que esse juízo promova seu levantamento, em respeito ao princípio da publicidade dos atos administrativos e das demais regras que impõem transparência como requisito de necessária *accountability* da atuação das instituições de controle do país.

Trata-se, com isso, de oportunizar à **ANPD** explicações (que até hoje não foi apresentada, apesar da insistência do *Parquet* nesse sentido) sobre por que colocou seus processos administrativos integralmente em sigilo, apesar do inegável interesse social a respeito e mesmo quando sequer o **WHATSAPP** considerava isso justificável, assim como sobre por que se negou a compartilhar com o **IDEC** até mesmo elementos que não envolviam segredo de qualquer sorte, e, por fim, sobre por que esse grau de opacidade chegou ao ponto de se descumprir uma requisição ministerial expressa, de apresentação de documentos sigilosos, contra a literalidade do art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/1993.

Se, ao final das explicações a serem dadas pela **ANPD**, restar confirmada a percepção - até aqui já bastante robusta, considerando tudo que o exposto em detalhes na presente inicial - de que a maior parte desses processos administrativos, no caso, recebeu um tratamento sigiloso sem amparo legal, será possível, então, dar-lhes uma devida publicidade à sociedade civil interessada e mesmo a outras instituições de controle com atribuição para o tema. Tal publicização, cabe consignar, tem um valor em si, de garantir o direito da população brasileira de ter uma regulação de proteção de dados pessoais que não se dê em segredo indevido, mas também tem um valor *instrumental*, pois pode vir a jogar ainda mais luzes sobre as violações praticadas pelo **WHATSAPP** a partir da política de privacidade de 2021, que também se quer apurar nesta Ação.

### 5.2.2. Providências *para o futuro*: normatização adequada e restritiva dos sigilos atribuídos às apurações no âmbito da ANPD

Mas o caso WhatsApp revelou fatos que tornam fundamental a imposição de providências, à ANPD, também com um olhar para o futuro.

De fato, durante o longo período em que os autores desta Ação tentaram obter elementos constantes dos processos administrativos conduzidos pela ANPD sobre o caso, foi ficando cada vez mais claro que, se é verdade que muito dos sigilos atribuídos e das negativas de acesso ora expostos são flagrantemente inconstitucionais e ilegais, também é verdade que as normativas internas desta instituição de controle não preveem regramentos específicos que diminuam os espaços para arbitrariedades tema. Ou dito de outra forma: embora o princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal, as disposições da Lei nº 12.527/2011 e o dever de prestação de contas à sociedade previsto no art. 55-J, XIV, LGPD, por terem aplicabilidade imediata, já eram suficientes para que a ANPD não se portasse como se portou no caso WhatsApp, o que se viu foi que suas normativas internas não contribuem para o desiderato de que esse marco normativo seja sempre observado em sua imperatividade.

No âmbito da ANPD, parecem ser apenas duas as normativas internas que abordam o tema da publicidade de seus atos e, sobretudo, processos administrativos.

De um lado, o Regimento Interno da ANPD, aprovado pela Portaria nº 1, de 08 de Março de 2021<sup>333</sup>, aborda esse tema em poucas passagens, quando menciona as seguintes situações em que caberia sigilo:

Art. 7º São competências dos Diretores, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 13.709, de 2018, no Decreto nº 10.474, de 2020, e na legislação aplicável: (...) III - requisitar informações e documentos de pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas ou privadas relacionados ao exercício de suas atribuições, que serão mantidos sob sigilo legal, quando necessário, e determinar as diligências que se fizerem necessárias.

<sup>333</sup> <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618> / link arquivado: <https://archive.ph/wip/To4zk>

Art. 17. São competências da Coordenação-Geral de Fiscalização, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 13.709, de 2018, no Decreto nº 10.474, de 2020, e na legislação aplicável: (...) XXI - zelar pela observância dos segredos comercial e industrial, observada a proteção dos dados pessoais e do sigilo das informações quando protegido por lei ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º, da Lei nº 13.709, de 2018.

Art. 29. As Reuniões Deliberativas serão públicas e poderão ser transmitidas em tempo real pela página da ANPD na Internet. § 1º Quando a publicidade ampla puder violar sigilo protegido por lei ou a intimidade, privacidade ou dignidade de alguém, a participação em Reunião Deliberativa e a divulgação de seus conteúdos serão restritas às partes e a seus procuradores. § 2º Serão disponibilizados a qualquer pessoa o acesso por meio digital e a presença no local designado para a realização das Reuniões Deliberativas do Conselho Diretor, desde que previamente identificada, observadas a disponibilização da solução tecnológica, eventuais limites físicos, técnicos e exceções de deliberações em sigilo e de matérias administrativas.

Art. 48. As atividades da ANPD obedecerão, além dos princípios estabelecidos na Lei nº 13.709, de 2018, aos princípios da legalidade, motivação, moralidade, eficiência, celeridade, interesse público, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, ampla defesa, contraditório, razoabilidade, proporcionalidade, imparcialidade, publicidade, economicidade, segurança jurídica, entre outros.

De outro lado, a Resolução CD/ANPD nº 01/2021<sup>334</sup>, aprovado na esteira do art. 49, parágrafo único, do citado Regimento Interno precisamente como Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador no âmbito da ANPD, não vai muito além no regramento do tema, abordando-o nos seguintes dispositivos:

<sup>334</sup> <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/regulamentacoes-da-anpd/resolucao-cd-anpd-no1-2021>

Art. 5º, § 1º. Os documentos, dados e as informações requisitados, recebidos, obtidos e acessados pela ANPD nos termos deste Regulamento são aqueles necessários ao exercício efetivo das suas atribuições, bem como aqueles sujeitos às regras de acesso e classificação de sigilo previstas em regulamentação específica.

Art. 5º, § 2º. Cabe ao agente regulado solicitar à ANPD o sigilo de informações relativas à sua atividade empresarial, como dados e informações técnicas, econômico-financeiras, contábeis, operacionais, cuja divulgação possa representar violação a segredo comercial ou a industrial.

Art. 5º, § 4º. O agente regulado, por intermédio de representante indicado, poderá acompanhar a auditoria da ANPD, ressalvados os casos em que a prévia notificação ou o acompanhamento presencial sejam incompatíveis com a natureza da apuração ou em que o sigilo seja necessário para garantir a sua eficácia.

Art. 13. São interessados nos processos administrativos de que trata este regulamento, observados o segredo comercial e o industrial: I - pessoas naturais ou jurídicas, que o iniciem como titulares de direitos, com interesses individuais ou no exercício do direito de representação; II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; e IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos, incluindo as instituições acadêmicas.

Art. 40. A Coordenação-Geral de Fiscalização poderá, de ofício ou diante de requerimento, mediante procedimento preparatório, efetuar averiguações preliminares, quando os indícios da prática de infração não forem suficientes para a instauração imediata de processo administrativo sancionador. Parágrafo único. O procedimento preparatório poderá tramitar em sigilo, no interesse das investigações, a critério da Coordenação-Geral de Fiscalização.

Da leitura destes dispositivos, percebe-se, de partida, que eles não trazem qualquer autorização (que seria inconstitucional e ilegal<sup>335</sup>) para automaticamente atribuir sigilo total a processos administrativos em trâmite na ANPD. Pelo contrário, há menções à ideia de excepcionalidade do sigilo (o art. 7º do Regimento Interno, por exemplo, fala de “sigilo, quando necessário”), e indicação expressa que os atos da instituição se regem, entre outros, pelo princípio da publicidade (art. 48 do Regimento Interno).

No entanto, em algumas passagens as normativas são falhas em não criar balizas que evitem, em casos concretos, burlas ao marco constitucional e legal sobre este tema. O art. 17, XXI, do Regimento Interno, por exemplo, nada agrega ao já disposto no art. 55-J, II, LGPD, quando indica a necessidade de a ANPD, por sua Coordenação-Geral de Fiscalização, “*zelar pela observância dos segredos comercial e industrial, observada a proteção dos dados pessoais e do sigilo das informações quando protegido por lei ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º, da Lei nº 13.709, de 2018*”. Na mesma linha, o art. 13. da Resolução nº 01/2021 tampouco agrega ao prever que, na análise da admissão de “interessados nos processos administrativos de que trata este regulamento”, devem ser “observados o segredo comercial e o industrial”. Em nenhum destes dispositivos há uma preocupação concreta de definir o que a ANPD entende por sigilo comercial e legal<sup>336</sup>, sequer fazendo-se remissão às leis em que ela estaria apoiando sua interpretação (como a Lei nº 9.279/1996 e a Lei nº 11.101/2005).

Mais preocupante ainda, o art. 40 da Resolução nº 01/2021 prevê que “o procedimento preparatório poderá tramitar em sigilo, no interesse das investigações, a critério da Coordenação-Geral de Fiscalização”, em uma redação genérica que abre margem para aplicação indevida de sigilo, sob pretexto de “interesse das investigações”, à margem das hipóteses excepcionalmente cabíveis.

<sup>335</sup> Repise-se aqui o julgamento do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 5371-DF, que declarou inconstitucional o art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, por violar o art. 37 da Carta previsão que implicasse sigilo automático dos processos administrativos instaurados pela ANTT e pela ANTAQ para apuração de infrações e/ou aplicação de penalidades de suas atribuições, sem que houvesse necessidade atinente à segurança do Estado e da sociedade, ou à preservação do núcleo essencial de direitos da personalidade (tópico 4.2.3.1 *supra*).

<sup>336</sup> Acrescenta um pouco, na discussão, o art. 5º, § 2º, da Resolução nº 01/2021. Porém, quando ele indica que “*cabe ao agente regulado solicitar à ANPD o sigilo de informações relativas à sua atividade, como dados e informações técnicas, econômico-financeiras, contábeis, operacionais, cuja divulgação possa representar violação a segredo comercial ou a industrial*”, ele não traz um rol só exemplificativo, mas claramente *vago*, que permite que quase toda informação de interesse econômico do agente regulado seja tratada como sigilosa, algo incompatível com o marco normativo vigente.

As normativas internas existentes hoje, no âmbito da **ANPD**, mostram-se insuficientes para garantir que o marco normativo vigente em matéria de publicidade e sigilo dos atos da Administração Pública seja aplicado internamente sem tergiversações. Afinal, apoiando-se ora em previsões genéricas e vagas, ora na falta de uma maior ritualização da atribuição de sigilo, fica aberta uma avenida para que a opacidade que a ANPD teve no caso WhatsApp se repita, sem maiores constrangimentos, em novos casos de relevância pública que venham a ser colocados sob sua atribuição.

Nesse cenário, mostra-se fundamental que esse d. juízo, diante do apurado no caso WhatsApp e da patente insuficiência das normativas internas hoje existentes na ANPD, imponha-lhe a obrigação de elaborar uma normativa específica sobre sigilo dos processos administrativos de sua alçada, regrando detalhes e ritos voltados a dar maior proteção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição) e da prestação de contas (art. 55-J, XIV, LGPD).

Tal pretensão, cabe pontuar, insere-se na compreensão contemporânea de que, cada vez mais, o processo coletivo tem de se abrir para além de pedidos meramente ressarcitórios, e veicular demandas voltadas a promover mudanças estruturais em instituições que tenham se mostrado incapazes de observar e/ou implementar direitos<sup>337</sup>. No presente caso, é precisamente disso que se trata: ao serem identificados graves problemas de falta de transparência que marcaram a atuação da **ANPD** durante sua apuração sobre a política de privacidade de 2021 do WhatsApp, e serem percebidas insuficiências das normativas internas que podem contribuir para repetições desse quadro no futuro, cabe ao Poder Judiciário, por provocação, impor à instituição sob seu controle que, no exercício de sua competência normativa, aprimore a si própria, conformando-se estruturalmente à Constituição e à legislação vigente.

<sup>337</sup> Nesse sentido, Edilson Vitorelli define “processo estrutural como “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona (...)” (cf. VITORELLI, Edilson. “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”. In: *Revista de Processo* n° 284, 2018, seção 5; há uma versão disponível online em [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2225](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225))

Isso consignado, os autores desta Ação propõem os seguintes parâmetros a guiarem tal imposição, em sede definitiva:

- Em primeiro lugar, que a **ANPD** condenada a, no prazo máximo de 60 sessenta dias úteis, elaborar minuta de Resolução, no exercício de seu poder normativo (cf. art. 51, I, de seu Regimento Interno), tendo por objeto regerar, de forma detalhada, a publicidade e a atribuição de sigilo para todos processos administrativos de sua alçada;
  - Tal minuta deverá, necessariamente, observar o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º, I, da Lei nº 12.527/2011, com indicação expressa de que a atribuição de sigilo aos processos administrativos investigatórios e sancionatórios em trâmite na instituição deverá ser excepcional, sendo cabível apenas se amparada em hipóteses previstas na Carta da República e na legislação vigente;
  - Tal minuta deverá, ainda, prever que a publicidade é a regra e a atribuição de sigilo deverá sempre ser motivada por ato formal, com justificação concreta e específica que faça referência à alegação formulada pelo agente de tratamento para fundar sua pretensão de sigilo, e aos fundamentos de fato e de direito, que, para a **ANPD**, o autorizariam, sob pena de responsabilização funcional;
  - Tal minuta deverá, no mais, distinguir entre sigilo *total* e *parcial*, e dar a este último preferência expressa, de modo a garantir que apenas em último caso, em hipóteses excepcionalíssimas, processos administrativos ali em trâmite fiquem integralmente sem visibilidade pública;
  - Tal minuta deverá, outrossim, prever expressamente um dever, da **ANPD**, de, nos casos em que decretado sigilo parcial de um processo administrativo, criar e disponibilizar, no prazo máximo de 10 dias úteis, uma versão pública, para consulta por parte de eventuais interessados que assim se declarem, em atenção ao disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011, *in fine*;
  - Tal minuta deverá, por fim, trazer definições objetivas capazes de nortear o enquadramento de informações constantes de processos administrativos em hipóteses de “sigilo comercial” e de “sigilo industrial”, de modo a evitar interpretações abusivas do disposto no art. 55-J, II, LGPD, e evitar que, como visto no caso WhatsApp, ele seja

invocado para justificar, genericamente, a absoluta falta de acesso a feitos que estejam sob sua alçada.

- Em segundo lugar, uma vez apresentada tal minuta, que seja aberta vista às partes autoras desta Ação, para manifestação quanto à sua suficiência, ou não, para os propósitos de *accountability* pretendidos, sem prejuízo de ser colocada também como objeto de consulta pública, nos termos do Decreto 10.411/2020 (Análise de Impacto Regulatório);
- Em terceiro e último lugar, que esse d. juízo, em sede de execução deste pedido, afira tal suficiência, de modo que:
  - caso a minuta seja considerada insuficiente, a **ANPD** seja intimada a, no prazo máximo de 30 dias, promover alterações nos pontos necessários, submetendo-as a novo crivo judicial;
  - caso a minuta, por sua vez, seja considerada suficiente, a **ANPD** seja intimada, para publicar a Resolução pertinente, no prazo máximo de até 30 dias, e divulgar a medida, em seu sítio eletrônico e em outros canais de publicação, para ciência da sociedade interessada.

Por oportuno, cabe pontuar que a citada obrigação criar e disponibilizar uma versão pública dos processos aos quais for atribuído sigilo parcial é tecnicamente viável, tando assim que a **ANPD** criou uma versão pública para o Processo Super nº 00261.001296/2022-29 (o Processo Super nº 00261.001450/2023-43), após pressionada pelo *Parquet* a garantir máxima visibilidade àquele feito. Tal medida de transparência, contudo, não pode ser algo que fique, como hoje ocorre, ao arbítrio da instituição, e deve ser prevista como obrigatória, garantindo-se transparência ativa e passiva aos atos da Administração Pública.

Ainda, vale ressaltar que regramentos específicos como o ora proposto já são objeto de orientação pela própria Controladoria-Geral da União, quando do uso do Sistema SEI por toda a Administração Pública Federal. De fato, quando o *Guia para tratamento de informações com restrição de acesso no SEI/CGU*<sup>338</sup> prevê que “os documentos e processos no SEI devem, em regra, ter nível de acesso público e, excepcionalmente, restrito, com indicação da hipótese legal aplicável”, e que “os processos no SEI sempre deverão ter nível de acesso ‘Público’, [sendo que] os documentos deverão

<sup>338</sup> [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/38789/5/GUIA\\_HIPOTESE\\_LEGAL\\_SEI.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/38789/5/GUIA_HIPOTESE_LEGAL_SEI.pdf)

ser avaliados, quando de sua inserção, e receberão o nível de acesso conforme o teor da informação neles contida, de acordo com a avaliação da área”, ele nada mais faz que orientar que processos que tramitem no referido sistema (como são os processos da ANPD) sejam colocados em sigilo apenas *excepcionalmente*, e tanto quanto possível *parcialmente*, e que, quando isso ocorrer, seja sempre indicada a hipótese legal aplicável, evitando-se uma subversão da regra de publicidade que anima o marco normativo vigente.

Com uma tal normativa, a ANPD, sem dúvida, estará mais próxima de um ideal de regulação responsiva (tópico 4.3.2.3 *supra*), com maiores chances de não repetir, no futuro, a opacidade que se viu no caso WhatsApp.

### 5.2.3. Possibilidade de a ANPD migrar para o polo ativo da presente demanda

Os autores desta Ação acreditam que, ao demandarem as providências acima delineadas (tópicos 5.2.1 e 5.2.2 *supra*), não estão buscando uma punição da ANPD, mas sim colaborando para que ela se aprimore e passe a operar sob devida *accountability* pública. Em relação à ANPD, portanto, a presente Ação é movida por um reconhecimento de sua importância estratégica, e de uma esperança de que ela pode ser tão mais forte quanto mais transparentes forem suas atuações. O acompanhamento e a crítica da sociedade são motores importantes de evolução institucional.

Bem por isso, embora se esteja incluindo a ANPD, neste momento, no polo *passivo* da presente Ação, os autores, ao final (tópico 8 *infra*), dão a ela a oportunidade de reconhecer as pretensões aqui deduzidas, e requerer, com fundamento no art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/1985, sua *migração* para o polo *ativo* da demanda, passando a exercer, assim, o papel de litisconsorte *junto* com o MPF e o IDEC, em face do WHATSAPP.

Sobre a possibilidade de migração, em demandas coletivas, de entes, órgãos e entidades de natureza pública, quando evidenciado um compromisso material com o interesse público em jogo, ensina Antônio do Passo Cabral<sup>339</sup>:

*“À administração pública, direta ou indireta, é dado rever seus atos, desde que o faça fundamentadamente e respeitando interesses de terceiros. Não se trata de uma escolha arbitrária, mas uma opção discricionária que, como qualquer ato administrativo, deve ser motivada. Ademais, se atuam com base no interesse público, alheias e distantes dos interesses materiais em disputa, não faz sentido afirmar que ‘só podem ser réus’ ou ‘só podem ser assistentes’ em qualquer processo, até porque, seja autor ou réu, o INPI não defende um interesse material próprio. Se o conceito legal de citação não impõe a defesa, mas apenas infunde participação, a atuação despolarizada aqui também se impõe. Portanto, é plenamente cabível, para as agências e os órgãos públicos fiscalizatórios, a troca de polo ou o exercício provisório de posições processuais do polo oposto ao que posicionadas as agências, sem que haja qualquer óbice processual para tanto. Aliás, foi essa a ratio dos dispositivos da lei da ação popular e da improbidade administrativa (...) A depender da condição do sujeito, a migração entre polos pode ser sucessiva, ou seja, se e quando o sujeito processual convencer-se do acerto das razões de outros sujeitos e decidir pela atuação conjunta consigo. Essa é a situação dos sujeitos desinteressados, como o amicus curiae e os órgãos da administração pública. Tais entes não ficam presos a um polo, podendo migrar novamente se assim se convencerem em prol do interesse público”*

No presente caso, essa migração, contudo, não pode ocorrer sem que se consiga verificar um compromisso genuíno e substantivo da ANPD, com a posição aqui defendida pelas partes autoras.

<sup>339</sup> CABRAL, Antonio do Passo. “Despolarização do processo e ‘zonas de interesse: sobre a migração entre polos da demanda”. In: *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro* n° 49, jul./set. 2013. Pp. 24 e 34.

Admite-se que a **ANPD** tenha uma compreensão diferente sobre alguns pontos do contexto que a levou a ter uma postura opaca na condução do caso WhatsApp, mas não se admite, por exemplo, que ela considere que teria agido com a transparência que se espera de uma instituição de controle da sua relevância. Igualmente, admite-se que a **ANPD** tenha uma compreensão diferente da dos autores desta Ação sobre os motivos que a fizeram não concluir, até agora, a apuração conduzida no Processo Super nº 00261.001296/2022-29, mas não se admite que ela se *oponha* aos pedidos condenatórios aqui deduzidos em face do **WHATSAPP**, a partir da apuração conduzida pelo **MPF** e pelo **IDEC**, sobre o compartilhamento de dados realizados com outras empresas do Grupo Facebook/Meta.

Assim, para que as partes autoras *concordem* com uma eventual migração, que ora sinalizam como em tese possível, da **ANPD** para o polo ativo da presente Ação, desde logo colocam como requisito necessário que ela assuma *substancialmente* as obrigações referidas nos tópicos tópicos 5.2.1 e 5.2.2 *supra*, o que significa, em termos concretos: *i*) que ela apresente voluntariamente cópia de todos os processos relativos ao caso WhatsApp, e não se oponha a que lhes seja dada a máxima publicidade, à luz do marco normativo vigente (ainda que não assumo o dever de justificar, perante o Poder Judiciário, os sigilos que indevidamente teria atribuído); e *ii*) que ela elabore a referida normativa específica voltada a criar parâmetros restritivos para a atribuição de sigilo para os processos administrativos de sua alçada, regravando detalhes e ritos para dar maior proteção ao princípio da publicidade (art. 37 da Constituição) e da prestação de contas (art. 55-J, XIV, LGPD) (ainda que lhe fique aberta a possibilidade de que isso seja feito em um prazo *razoável*, e com delineamentos a serem definidos em conjunto com **IDEC** e **MPF**, e submetidos, claro, ao crivo desse d. juízo).

É com essas condições que deve ser lido o requerimento especificamente feito no tópico 8 *infra* (requerimento 8.9.1). Caberá, então, à **ANPD** decidir em que polo figurará na presente Ação, e qual deles mais reflete o caminho institucional que ela quer trilhar.

## 6. Competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente demanda

Nesse cenário, a competência material da Justiça Federal para processar os fatos em tela é patente, por diversos motivos.

Em primeiro lugar, porque, pelos motivos indicados no tópico anterior, a ANPD figura expressamente como parte da presente demanda, por lhe terem sido imputadas obrigações específicas, derivadas seja de sua qualidade de órgão da Administração Pública Indireta (*ex vi* art. 21, XXVI c/c art. 55-A da Lei nº 13.709/2018), seja de seu poder-dever de fiscalizar os serviços que atuam com o compartilhamento de dados pessoais, (*ex vi* art. 55-J, I e IV da Lei nº 13.709/2018), fixando-se, assim, a competência prevista no art. 109, IV, da Carta da República.

E em segundo lugar, porque o autor da presente ação é o Ministério Público Federal, o qual é considerado, para fins de fixação de competência, órgão da UNIÃO, e atrai, também aqui, referida norma de competência *ratione personae*, nos termos de jurisprudência já consolidada, a exemplo do seguinte aresto representativo:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. JUSTIÇA FEDERAL. PROIBIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO EVENTO GRAMADO SUMMIT. PANDEMIA. COVID-19. CONTRADITÓRIO. IMPRESCINDIBILIDADE. É firme, na jurisprudência, o entendimento no sentido de que a mera participação do Ministério Público Federal na lide, por si só, atrai a competência da Justiça Federal, independentemente da intervenção de outros órgãos federais, por integrar a União (ou seja, a estrutura federativa em nível federal). O que cabe examinar, isto sim, é se o Ministério Público Federal tem, ou não, legitimidade para a defesa do interesse público objeto da lide - pressuposto para sua efetiva atuação no feito - , a qual deve estar adstrita à tutela de interesses nitidamente federais, tendo em vista os bens e valores envolvidos” (STJ, 3a Turma, REsp 1.573.723/RS, Relator Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 10/12/2019, DJE 13/12/2019). (...) (AG 5018121-07.2021.4.04.0000, Rel.a Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, j. 04-8- 2021)”

No ponto, é importante frisar que, como exposto a seguir, a legitimidade do **MPF** para a causa é igualmente evidente, dadas suas atribuições constitucionais e legais e os interesses e direitos fundamentais violados no cenário ora exposto, marcado por condutas praticadas tanto por uma empresa que realizou e vem realizando operações de tratamentos de dados de caráter transnacional (o **WHATSAPP**), quanto por uma instituição de controle federal, sujeita a controle externo do *Parquet* (a **ANPD**).

Portanto, é inquestionável a competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente demanda.

Isso reconhecido, a competência dessa Seção Judiciária de São Paulo/SP, em específico, é também patente, não apenas porque as condutas praticadas pelo **WHATSAPP** irradiaram efeitos em todo o solo nacional, como ainda porque a empresa ora demandada é representada, em território nacional, por sua acionista majoritária **FACEBOOK SERVIÇOS ONLINE DO BRASIL LTDA.**, a qual, por sua vez, é sediada nesta capital paulista – tudo a atrair a regra prevista no art. 21 da Lei no 7347/1985 c/c art. 93, II, da Lei no 8.078/1990.

É importante consignar, por fim, que as violações imputadas nos autos afetaram direitos difusos e coletivos que, por sua própria natureza, atingiram um número indeterminado de consumidores (art. 81, parágrafo único, I, CDC), e extrapolaram limites territoriais locais ou regionais.

Nessa esteira, deve-se reconhecer que o acolhimento das pretensões deduzidas nesta ação aproveita *“todos os consumidores, pessoas indeterminadas e que, por circunstâncias fáticas, principalmente de tempo e lugar, estão expostas às práticas indicadas”*<sup>340</sup>.

---

<sup>340</sup> MARQUES, Cláudia Lima *et alli*. *Manual de Direito do Consumidor*. 3ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. P. 437

Sobre os efeitos subjetivos da coisa julgada formada no âmbito de Ações Cíveis Públicas como essa, foi preciso o voto condutor do proferido no Tema 1.075 da Repercussão GeralSTF:

A sentença espraia seus efeitos aos limites objetivos e subjetivos da lide, não importando onde se localizem as partes beneficiadas, não se relacionando com a competência territorial do órgão jurisdicional, que somente limita o exercício da jurisdição, e não os efeitos ou a eficácia da sentença, os quais têm correlação com os limites da lide e das questões decididas.

Essa compreensão vem sendo adotada de longa data pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao apontar que a distinção “entre os conceitos de eficácia e de autoridade da sentença, torna inócua a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada estabelecida pelo art. 16 da LAP. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. Mesmo limitada aquela, os efeitos da sentença produzem-se erga omnes, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador” (REsp 411.529/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, julgado em 24/6/2008, DJe de 5/8/2008). Nesse mesmo sentido: REsp 557646/DF, Rel. MIN. ELIANA CALMON, Segunda Turma, julgado em 13/4/2004, DJ de 3/6/2004, p. 314; CC 109.435, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Terceira Seção, DJe de 15/12/2010; Resp 399.357, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, DJe de 20/4/2009”. (Grifamos)

Portanto, deve-se reconhecer os efeitos nacionais a emergirem de decisões proferidas nesta Ação, como consectário lógico da natureza dos direitos coletivamente tutelados.

## 7. Legitimidade do MPF e do IDEC para a demanda e cabimento desta Ação

Por fim, consigna-se que a legitimidade do MPF para a presente ação, como adiantado, decorre de diversas de suas atribuições constitucionais e legais.

De partida, o art. 127 da Constituição da República atribuiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, e seu art. 129, II, definiu como uma de suas funções institucionais zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. E não bastasse,

Essa atribuição geral, não bastasse, ganha expressões concretas em diversos dispositivos Lei Complementar nº 75/1993, como os que atribuem ao **MPF**, como ramo do Ministério Público da União, o papel de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto aos princípios da legalidade e da publicidade (art. 5º, V, “b”), de atuar para garantir a observância dos princípios da legalidade da publicidade, pela Administração Pública Indireta (cf. art. 5º, I, “h”), de ajuizar ação civil pública para proteger direitos constitucionais e outros interesses difusos e coletivos (art. 6º, VII, “a” e “d”), e de propor ações de responsabilidade do fornecedor de produtos e serviços (art. 6º, XIII).

Por todo o visto, o presente caso amolda-se precisamente a essas e outras atribuições, estando o **MPF**, portanto, legitimado para, nesta sede, fazer frente às violações praticadas pelo **WHATSAPP** (cf. tópicos 3.6. e 5.1.1 *supra*) em prejuízo ao dimensões do direito fundamental à proteção de dados pessoais (art. 5º, LXXIX, CF) de milhões de cidadãos brasileiros e brasileiras (e mesmo de toda sociedade brasileira, e às violações praticadas pela **ANPD** (cf. tópico 4.2.3.6 *supra*) contra numerosos preceitos legais que deveriam guiar a atuação da Administração Pública.

A legitimidade do **IDEC**, por sua vez, decorre de seu papel destacado de defesa dos consumidores em nosso país.

O IDEC é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, criada em julho de 1987, que tem por missão promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos dos consumidores e a ética nas relações de consumo, e que atua de maneira independente de empresas, partidos políticos e governos, contando com recursos provenientes de contribuições e doações de associados e de consumidores, bem como de apoio financeiro de organizações e fundações independentes, sem qualquer vínculo com fornecedores privados de produtos e serviços.

Entre seus fins institucionais, o IDEC tem precisamente a atuação em Juízo como defensor e representante da coletividade consumerista, exercendo a tutela do direito coletivo e buscando o equilíbrio ético nas relações de consumo, por meio da maior conscientização e participação do consumidor e do maior acesso à justiça, a implementação e o aprimoramento da legislação de defesa do consumidor, a repressão ao abuso do poder econômico nas relações de consumo e a melhoria da qualidade de vida, especialmente no que diz respeito à melhoria de qualidade dos produtos e serviços oferecidos.

Aqui, é pertinente transcrever os arts. 1º e 3º, alínea “f”, de seu Estatuto Social (**Doc. 1**), *in verbis*:

“Art. 1 - O **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - Idec** [...] é pessoa jurídica de direito privado, legalmente constituída desde 1987 sob as Leis da República Federativa do Brasil, na forma de **associação civil de finalidade social**, sem fins econômicos e lucrativos, apartidária, instituída por tem indeterminado, com **atuação em âmbito nacional** e ilimitado número de associados e rege-se pela legislação em vigor e por este Estatuto Social.” (...)

“Artigo 3º - Para **cumprir seus objetivos**, poderão ser desenvolvidas as seguintes atividades (...).

**f) atuar judicial ou extrajudicialmente em defesa do consumidor, associado ou não, nas relações de consumo** e qualquer outra espécie de relação correlata, coletiva ou individualmente, também perante os poderes públicos, inclusive nos casos em que o consumidor seja prejudicado com a exigência de tributos;”

No cumprimento desses e outros objetivos, o **IDEC**: orienta e informa consumidores; conduz testes comparativos de produtos e serviços; realiza estudos, pesquisas e eventos; promove intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos e de capacitação profissional; atua junto aos poderes públicos para o aperfeiçoamento e cumprimento da legislação de defesa do consumidor; e **atua judicial ou extrajudicialmente em defesa do consumidor, associado ou não**, e de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Nessa esteira, o programa de “**Direitos Digitais**” do IDEC, especificamente, tem defendido o direito à proteção de dados pessoais, em conformidade com a Lei nº 13.709/2018, com foco em garantir, por parte de fornecedores de produtos e serviços digitais, o respeito aos direitos à privacidade, à informação, à liberdade de expressão, à comunicação, à opinião, à inviolabilidade da intimidade, à honra, à imagem de seus consumidores.

A título de exemplo, o **IDEC** tem atuado em casos relevantes que tem como pano de fundo, precisamente, a proteção de dados de consumidores, como, por exemplo: 1) Processo n.º 1010667-97.2022.8.26.0053, em trâmite perante a 6ª Vara da Fazenda Pública, do Foro Central, da Comarca da Capital, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, movido em face da Companhia do Metropolitano de São Paulo; e 2) Processo n.º 1090663-42.2018.8.26.0100, em trâmite perante a 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, movido em face da Concessionária da Linha 4 do Metrô de São Paulo S/A.

O histórico do **IDEC**, portanto, é de uma entidade que, há mais de 36 anos, em razão de toda sua *expertise*, em nome da coletividade consumerista, vem contribuindo tecnicamente, de forma assídua e efetiva, ajuizando ações civis públicas, participando como *amicus curiae* de, ao menos, cem demandas repetitivas e repercussões gerais reconhecidas junto às Cortes Superiores.

Nesse cenário, é evidente a legitimidade ativa do **IDEC** para a presente Ação. O tema objeto desta demanda é de indiscutível relevância social, pelos seus impactos diretos aos direitos de milhões e milhões de consumidores brasileiros, e da pertinência de que, após ter tentado colaborar,

sem sucesso, nas apurações conduzidas pela ANPD, o Poder Judiciário seja chamado a garantir, aos usuários do produto e do serviço digital WhatsApp, respeito aos direitos previstos na Lei nº 13.709/2018

É de se lembrar que o associativismo é incentivado pela Constituição da República nos artigos 5º, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI e 174, §2º, de modo que a própria sociedade civil se estruture para reivindicação de seus direitos e o exercício da cidadania. Decorre da interpretação sistemática desses dispositivos a legitimidade das associações civis para promoção da tutela

Além da previsão constitucional, no âmbito legal, a Lei nº 7.347/1985 e o CDC também disciplinam a legitimidade das associações civis para a tutela coletiva. Diz-se tutela coletiva as ações aptas a perseguir os direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos.

O art. 81 do CDC, com seu caráter aperfeiçoador da tutela coletiva no país, define os direitos ou interesses coletivos *lato sensu*, tal como segue:

A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único: a defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

O rol de legitimados para a propositura das ações coletivas está no artigo 82, IV, do CDC, *in verbis*:

Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (...) IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código, dispensada a autorização assemblear.

A norma, então, permite que os legitimados acima, entre os quais associações como o IDEC, defendam direitos difusos e coletivos dos consumidores e, ainda, na qualidade de substitutos processuais, defendam, em nome próprio, direito individual alheio dos consumidores, desde que de origem comum, sendo cabível todo e qualquer tipo de ação, inclusive a ação coletiva.

A Lei nº 7.347/85, em seu art. 1º, II, é explícita ao dispor sobre sua aplicação à defesa do consumidor<sup>341</sup>. Seu art. 5º, por sua vez, confere legitimidade às associações civis, como o IDEC, para seu ajuizamento. Ressalta-se, assim, a perfeita interação da Lei nº 7.347/85 e do CDC, uma vez que são normas que se complementam. As inovações trazidas por aquela aplicam-se a este, do mesmo modo que os avanços do CDC são incorporados àquela. A respeito da citada interação, ensina Kazuo Watanabe<sup>342</sup>:

“A mais perfeita interação entre o Código e a Lei n. 7.347, de 24.7.85 está estabelecida nos arts. 90 e 110 *usque* 117, de sorte que estão incorporados ao sistema de defesa do consumidor as inovações introduzidas pela referida lei especial, da mesma forma que todos os avanços do Código são também aplicáveis ao sistema de tutela de direitos criado pela Lei n. 7.347”.

É inegável, assim, a intenção do legislador em adotar uma solução mista de defesa de tais interesses e direitos, atribuída a vários órgãos públicos ou privados. O IDEC, nesta sede, ajuíza a presente Ação na qualidade de substituto processual dos consumidores, associados ou não, pois o tema trata, indubitavelmente, de interesses e direitos difusos, por envolver todos os consumidores prejudicados e que, como visto, seguem sem adequada, clara, transparente informação acerca da utilização de seus dados por terceiros.

<sup>341</sup> Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo de ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: II - ao consumidor (Grifamos).

<sup>342</sup> WATANABE, Kazuo. *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*, 6a Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999. P. 711.

Nesse sentido, ensina o Professor Hugo Nigro Mazzilli<sup>343</sup>:

“Em suma, é, pois, consumidor não só quem adquire um produto ou serviço dentro de uma relação de consumo efetiva, como aquele que, na condição de possível adquirente de produto ou serviço, participar de uma relação de consumo ainda que meramente potencial. Este último caso - relação de consumo potencial - está previsto pela norma de extensão contida no parágrafo único do art. 2º do CDC, que admite deva ser tratada como consumidora a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo, mesmo que de forma potencial, nas relações de consumo. A propósito, podem ser citados exemplos como: a) os destinatários de publicidade, especialmente aquela divulgada nos veículos globais de comunicação (rádio, televisão, jornais, painéis publicitários em locais públicos etc.); (...).”

É de se considerar, também, que no julgamento do Tema Repetitivo nº 948/STJ, houve a confirmação da legitimidade por substituição das associações de defesa de consumidor, enquanto substitutas processuais dos consumidores, conforme se pode verificar na seguinte tese firmada:

“Tema nº 948/STJ: Em ação civil pública proposta por Associação, na condição de substituta processual de consumidores, possuem legitimidade para a liquidação e execução da sentença todos os beneficiados pela procedência do pedido, independentemente de serem filiados à Associação promotora”.

Por isso, tratando a presente Ação de direitos difusos e coletivos, e evidenciados sua pertinência com os fins institucionais do IDEC, é de se reconhecer sua legitimidade, enquanto substituto processual dos consumidores, de acordo com o art. 82 e ss. do CDC e art. 5º. da Lei nº 7.347/1985, assim como a adequação da via ora eleita.

---

<sup>343</sup> NIGRO MAZZILLI, Hugo. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 31. ed. São Paulo, Saraiva Educação, 2019, p. 223.

## 8. Conclusão e requerimentos

Por todo o exposto, a presente Ação resume-se fundamentalmente nos seguintes postulados:

- o **WHATSAPP** violou seus deveres de transparência (art. 6º, VI, LGPD), e consequentemente o direito à informação de seus ao menos cento e cinquenta milhões de usuários brasileiros (art. 9º, caput, LGPD c/c art. 7º, VIII, Marco Civil da Internet), por apresentar, na política de privacidade de 2021, mudanças de tratamento de seus dados de forma vaga, genérica, confusa e dispersa em diversos documentos, criando fatores de indução a aceites sem a devida compreensão sobre os impactos que tal decisão teria;
- o **WHATSAPP** ainda violou o direito dos titulares desses dados de vê-los serem tratados com lastro em bases legais válidas, considerando não apenas que a empresa não os informou quais os fundamentos das operações que realiza, como ainda que não conseguiu ancorá-las em *execução de contrato* (art. 7º, V, LGPD), *em legítimo interesse* (art. 7º, IX, LGPD), tampouco em *consentimento* (art. 7º, I, LGPD), que, no caso, foi colhido de modo forçado;
- o **WHATSAPP** também violou o princípio da necessidade (art. 6º, III, LGPD), na medida em que a empresa promove, com base na política de privacidade de 2021 aplicável ao Brasil, um conjunto de tratamentos de dados - tanto no plano da coleta quanto no plano do compartilhamento - não somente opaco, mas também - quando nos esforçamos extraordinariamente para entendê-lo minimamente - excessivo e desproporcional em relação às finalidades legítimas de operação do aplicativo;
- por fim, o **WHATSAPP** violou os direitos dos usuários enquanto consumidores, ao incorrer em condutas que configuram práticas abusivas tipificadas nos arts. 39, IV e V, e 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor.
- a **ANPD**, por sua vez, no exercício de suas atribuições de instituição de controle, ao conduzir sua investigação sobre a política privacidade de 2021 do WhatsApp, violou o princípio da publicidade (art. 37, da Constituição Federal), ao atribuir sigilo total, sem qualquer motivação idônea, aos processos administrativos de sua alçada, comportando-se como se os documentos que os integravam pudessem ser de conhecimento restrito como *regra*, e não somente como *exceção*;

- **ANPD** ainda violou, nesse mesmo contexto, seu poder-dever de prestar contas à sociedade (art. 55-J, XIV, LGPD), contrariando a lógica de *accountability* pública que do direito da proteção de dados pessoais, e ao assim se portar acabou colaborando com as violações praticadas pelo **WHATSAPP** a seus deveres de transparência (art. 6º, LGPD) e ao direito à autodeterminação informativa (art. 2º, II, LGPD) de milhões de pessoas;
- no mais, a **ANPD** violou seus poderes-deveres de colaboração *com outros legitimados à proteção de dados pessoais no país* (art. 55-J, inciso XXIII, da LGPD), portando-se como uma *trava* ao disposto no art. 22 da LGPD, ao obstaculizar a atuação do **IDEC** e do **MPF**, que, nos termos do art. 5º, I e V, da Lei nº 7.347/1985, são colegitimados a demandar agentes de tratamento de dados violadores de direitos da população;
- a **ANPD** violou, também, os poderes requisitórios do Ministério Público Federal (art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/1993), e, ao pretender ser imune à supervisão vertical, obstaculizando o papel do *Parquet* de controle externo da Administração Pública, (art. 129, II, Constituição Federal), em prejuízo de suas prerrogativas em defesa da coletividade a quem ela deveria servir (a exemplo das previstas no art. 5º, inciso I, alínea h, e inciso III, alínea e, e no art. 6º, inciso VII, alíneas c e d, da Lei Complementar nº 75/1993);
- não bastasse, a **ANPD** desatendeu o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, Constituição Federal), ao desconsiderar o trabalho plasmado nas duas primeiras notas técnicas que emitira sobre o caso, sem justificativas adequadas, assim como ao transladar, mais de um ano após o início das investigações, a um novo processo administrativo o principal aspecto objeto de sua investigação, sem que a partir disso tenha emergido qualquer desdobramento concreto em face do agente regulado; e
- finalmente, a **ANPD** violou o princípio da prevenção (art. 6º, VIII, LGPD), ao não adotar, a partir do segundo semestre de 2021, qualquer medida sob sua alçada voltada a evitar a consolidação, de fato, das práticas que, juridicamente, ainda estão, em tese, sob seu escrutínio, e que, como demonstrado na presente ação, violam direitos de milhões de usuários da plataforma WhatsApp em todo o Brasil.

E tendo esses postulados em conta, o **MPF** e o **IDEC** requerem:

8.1. em sede de antecipação de tutela, com fulcro no art. 300, do Código de Processo Civil, e no art. 84, *caput* e §§ 3º e 4º, do Código de Defesa do Consumidor, conceda tutela de urgência específica, liminarmente, à imposição, ao WHATSAPP, da obrigação de não fazer consistente em se abster de compartilhar dados coletados dos usuários brasileiros de seu aplicativo que, nos termos da política de privacidade de 2021 vigente para a União Europeia, sirvam às “finalidades próprias” das empresas do Grupo Facebook/Meta, sob pena de multa diária em valor não inferior a R\$ 200.000,00, em hipótese de descumprimento, pelas razões expostas no tópico 5.1.2.1 *supra*;

8.2. também em sede de antecipação de tutela, a imposição, ao WHATSAPP, da obrigação de fazer consistente em apresentar, no prazo de 30 dias, a esse d. juízo, a princípio em caráter confidencial, o percentual de seus usuários brasileiros do WhatsApp que, até hoje, aceitaram as mudanças promovidas pela política de privacidade de 2021<sup>344</sup>, abrindo-se vista ao *Parquet* para manifestação sobre a possibilidade de ele ser publicizado, dando-se ciência a seu respeito, à sociedade brasileira interessada;

8.3. ainda em sede de antecipação de tutela, a imposição, ao WHATSAPP, da obrigação de fazer consistente na criação e na disponibilização, no prazo máximo de 90 dias, a seus usuários brasileiros, de funcionalidades de opt-out, implementadas dentro do aplicativo (por meio de botões pré-definidos), redigidas de modo objetivo, claro e acessível, e garantidoras, aos interessados, do pleno exercício: i) do direito à oposição ao tratamento de dados pessoais que entendam indevidos (art. 18, § 2º, LGPD), devendo a empresa, neste ponto, mencionar explicitamente, na funcionalidade,

<sup>344</sup> Como já indicado, o número exato de usuários brasileiros que aceitaram, no contexto problemático ora exposto, a política de privacidade de 2021 já foi apresentado ao **MPF**, pelo **WHATSAPP**, em setembro de 2023 (em atenção à requisição de Documento 136 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021 – **Doc. 45**). Mas o **WHATSAPP** apresentou esse dado com indicação de confidencialidade, alegando que ele estaria acobertado por sigilo comercial (Documento 142 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021). O **MPF**, por isso, está tratando esse número como sigiloso, desde então, inclusive perante o **IDEC**, coautor desta Ação. Porém, como o **MPF** entende altamente questionável que uma informação como essa, que parece não se enquadrar em qualquer hipótese legal de sigilo comercial ou industrial, siga sigilosa, ao final desta petição (tópico 8 *infra*, pedido 8.2) se requer que esse juízo também requisite esse dado ao **WHATSAPP** e, entendendo cabível, autorize sua publicização, para ciência da coletividade interessada.

a possibilidade de oposição a tratamentos que não sejam necessários ao funcionamento do serviço de mensageria em tela, que também deve ser garantido de maneira facilitada a qualquer momento; ii) do direito à revogação de consentimento (art. 8º, § 5º e art. 18, IX, LGPD), em relação à política de privacidade de 2021, no que tange ao compartilhamento de dados com outras empresas de seu Grupo econômico, devendo o **WHATSAPP**, neste ponto, pré-selecionar a opção da revogação e mencionar explicitamente que o silêncio do usuário não será interpretado como concordância com tratamentos que não sejam estritamente necessários para a execução do serviço (*opt out by default*), tal como tem sido o padrão na União Europeia, como delineado mais detalhadamente no tópico 5.1.2.2 *supra*;

8.4. em sede definitiva, a condenação do **WHATSAPP**, à obrigação de pagar, a título de reparação pelos danos morais coletivos causados à sociedade brasileira, ao menos o valor de R\$ 1.733.771.440,10 (um bilhão, setecentos e trinta e três milhões, setecentos e setenta e um mil e quatrocentos e quarenta reais e dez centavos), acrescidos de juros moratórios e de correção monetária a partir de sua citação, e destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos do art. 20 da Lei nº 7.347/1985 e do Decreto nº 1.306/1994 e pelas razões expostas no tópico 5.1.1 *supra*;

8.5. ainda em sede definitiva, a confirmação das medidas liminares indicadas nos itens 8.1 e 8.3 *supra*, com a condenação do **WHATSAPP**, à abstenção de compartilhar dados coletados dos usuários brasileiros de seu aplicativo que, nos termos da política de privacidade de 2021 vigente para a União Europeia, sirvam às suas “finalidades próprias” das empresas do Grupo Facebook/Meta, e à criação e à disponibilização de funcionalidades de *opt-out*, garantindo o pleno exercício do direito à oposição ao tratamento de dados pessoais que entendam indevidos (art. 18, § 2º, LGPD), e do direito à revogação de consentimento (art. 8º, § 5º e art. 18, IX, LGPD);

8.6. em sede de antecipação de tutela, com fundamento no art. 311, IV, Código de Processo Civil c/c art. 12 da Lei nº 7.347/1985, a imposição, à **ANPD**, da obrigação de fazer consistente:

8.6.1. em apresentar, no prazo máximo de 10 dias úteis, em caráter inicialmente *reservado* (acessível apenas às partes desta Ação e a esse d. juízo):

- cópia integral do Processo Sei nº 00261.000012/2021-04
- cópia integral do Processo Super nº 00261.001296/2022-29
- cópia de eventuais outros processos administrativos que tenha instaurado com o objetivo de apurar aspectos da política de privacidade de 2021 do WhatsApp
- cópia de todos os pedidos de vista que tenham sido formulados, sobre tais processos administrativos, e de suas respectivas decisões
- cópia integral da suposta “*consulta à Procuradoria Federal Especializada da ANPD com o objetivo de esclarecer os parâmetros que devem orientar a atuação colaborativa em face dos limites impostos por sigilos previstos na LGPD e em outras legislações*”, referida para descumprir uma requisição expressa do *Parquet*, assim como de seus resultados.

8.6.2. em apresentar, no mesmo prazo máximo de 10 dias úteis, em caráter público (acessível a qualquer interessado), cópia integral do Processo Super nº 00261.001450/2023-43, uma vez que ele conteria a versão sem documentos sigilosos do Processo Super nº 00261.001296/2022-29, e que sua juntada, por isso, se mostra relevante para que a sociedade possa saber qual é, hoje, o estágio da apuração - em tese ainda em aberto - conduzida pela instituição sobre o compartilhamento de dados de usuários brasileiros do WhatsApp, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta

8.6.3. em apresentar, no prazo máximo de 30 dias, manifestação, inicialmente em caráter *reservado* (acessível apenas às partes desta Ação e a esse d. juízo), indicando pormenorizadamente todos os documentos, constantes dos referidos processos administrativos, aos quais não tenha sido dada visibilidade *pública*, e apresentando justificativas *individualizadas* para cada sigilo que lhes foi atribuído, com especificação de seus respectivos fundamentos fáticos e jurídicos - para análise, crivo e, sendo o caso, posterior publicização à sociedade brasileira;

8.7. em sede definitiva, a condenação da ANPD, à obrigação de fazer consistente na elaboração de normativa específica sobre sigilo dos processos administrativos de sua alçada, regrando detalhes e ritos, nos moldes delineados no tópico 5.2.2. *supra*, voltados a dar a efetividade aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição) e da prestação de contas (art. 55-J, XIV, LGPD);

8.8. a condenação do WHATSAPP e da ANPD ao pagamento de honorários de sucumbência em favor do IDEC, nos termos do art. 85 do Código de Defesa do Consumidor;

8.9. a citação das ora demandadas, por intermédio de seus representantes legais, para, querendo, apresentarem defesa, sob pena de revelia;

8.9.1. em específico quando da citação da ANPD, sua intimação para, também, nos termos do tópico 5.2 *supra* desta inicial, e forte no art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/1985, manifestar-se sobre o eventual interesse de migrar para o polo ativo da presente demanda, caso concorde com seus termos, hipótese esta em que deverá, de forma expressa, assumir formalmente todas as obrigações que podem ser impostas nesta sede;

8.10. a isenção dos pagamentos de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas para os autores, nos moldes da Lei nº 7.347/1985; e

8.11. por fim, que as comunicações, publicações e intimações relativas ao presente feito, direcionadas ao IDEC, sejam feitas exclusivamente em nome do advogado Christian Tárík Printes (OAB/SP 316.680), sob pena de nulidade.

Ainda que cientes do conjunto probatório robusto apresentado ao se ajuizar esta Ação, seus autores protestam, desde logo, provar os fatos expostos por todos os meios admitidos no Direito, em especial prova documental suplementar, sem prejuízo de outras que se fizerem necessárias, e requerem a inversão do ônus da prova, nos termos do art. 42, § 2º, LGPD, e do art. 6º, VIII, do CDC, considerando a vulnerabilidade dos titulares de dados e consumidores no contexto apurado, e a clara verossimilhança dos fundamentos expostos nesta inicial.

Por fim, os autores consignam que, a princípio, não têm interesse em resolver a presente demanda por meio de conciliação ou de mediação, nos moldes do art. 334 do Código de Processo Civil. Pois qualquer solução consensual que viesse a ser entabulada no caso, até onde conseguem ver, teria efeitos *meramente prospectivos* e, por isso, se mostraria insuficiente diante dos graves fatos apurados.

A defesa dos direitos fundamentais de mais de cem milhões de brasileiros, em um contexto no qual está envolvida uma empresa integrante de um dos maiores conglomerados econômicos do mundo, não comporta negociações ordinárias. Os cidadãos e as cidadãs de nosso país não apenas merecem que seus dados pessoais sejam tratados em conformidade com a lei, observando-se parâmetros restritos que já vem sendo aplicados pela empresa demandada em outros lugares do mundo, como também esperam que ilegalidades que lhes digam respeito sejam sancionadas de modo proporcional aos danos que causam. Promessas de conformidade e de melhoria daqui em diante são importantes, mas o que já ocorreu não pode ser esquecido, e exige uma resposta à altura.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.733.771.440,10 (um bilhão, setecentos e trinta e três milhões, setecentos e setenta e um mil e quatrocentos e quarenta reais e dez centavos).

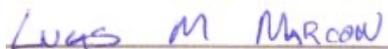
São Paulo/SP, 16 de julho de 2024.

*(assinado eletronicamente)*

**YURI CORRÊA DA LUZ**

Procurador da República

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão Adjunto em São Paulo



**LUCAS MARTHO MARCON**

Advogado do IDEC

OAB/SP 444.128



**CAMILA LEITE CONTRI**

Advogada do IDEC

OAB/SP 453.466

**CHRISTIAN TÁRIK PRINTES**

Advogado do IDEC

OAB/SP 316.680

**Documentos anexados a esta petição inicial**

Doc. 1	Estatuto - IDEC
Doc. 2	Termo de posse - IDEC
Doc. 3	Ato de nomeação - IDEC
Doc. 4	Procuração - IDEC
Doc. 5	Substabelecimento - IDEC
Doc. 6	Parecer de Artur Péricles Lima Monteiro
Doc. 7	Parecer de Maria Cecília Oliveira Gomes
Doc. 8	Doc. 67.1 do ICP do MPF
Doc. 9	Doc. 18.7 do ICP do MPF
Doc. 10	Doc. 18 do ICP do MPF
Doc. 11	Doc. 149 do ICP do MPF
Doc. 12	Carta Coex nº 80/2021
Doc. 13	Docs. 1 a 1.2 do ICP do MPF
Doc. 14	Docs. 11 a 14 do ICP do MPF
Doc. 15	Doc. 66 do ICP do MPF
Doc. 16	Doc. 61 do ICP do MPF
Doc. 17	Doc. 71 do ICP do MPF
Doc. 18	Doc. 73 do ICP do MPF
Doc. 19	Doc. 80 do ICP do MPF
Doc. 20	Doc. 81 do ICP do MPF
Doc. 21	Doc. 81.1 do ICP do MPF
Doc. 22	Doc. 81.2 do ICP do MPF
Doc. 23	Doc. 81.3 do ICP do MPF
Doc. 24	Doc. 81.4 do ICP do MPF
Doc. 25	Doc. 81.5 do ICP do MPF
Doc. 26	Docs. 82 e 90 do ICP do MPF
Doc. 27	NT nº 14/2021/CGF/ANPD
Doc. 28	Carta Coex nº 92/2021
Doc. 29	Requerimento de habilitação - IDEC
Doc. 30	Ofício ANPD nº 11/2022
Doc. 31	Parecer nº 00024/2021 – AGU/ANPD

<b>Doc. 32</b>	Recurso contra manutenção de sigilo - IDEC
<b>Doc. 33</b>	Decisão mantendo sigilo - ANPD
<b>Doc. 34</b>	Docs. 95 e 97 do ICP do MPF
<b>Doc. 35</b>	Doc. 100 do ICP do MPF
<b>Doc. 36</b>	Docs. 101 e 102 do ICP do MPF
<b>Doc. 37</b>	Doc. 105 do ICP do MPF
<b>Doc. 38</b>	Docs. 110 e 111 do ICP do MPF
<b>Doc. 39</b>	Doc. 112 do ICP do MPF
<b>Doc. 40</b>	Docs. 113 e 114 do ICP do MPF
<b>Doc. 41</b>	Doc. 119 do ICP do MPF
<b>Doc. 42</b>	Docs. 121 e 123 do ICP do MPF
<b>Doc. 43</b>	Doc. 124 do ICP do MPF
<b>Doc. 44</b>	Doc. 134 do ICP do MPF
<b>Doc. 45</b>	Docs. 135 e 136 do ICP do MPF
<b>Doc. 46</b>	Doc. 147 do ICP do MPF
<b>Doc. 47</b>	Doc. 148 do ICP do MPF
<b>Doc. 48</b>	Política de Privacidade - Principal
<b>Doc. 49</b>	Política de Privacidade – Tire suas dúvidas
<b>Doc. 50</b>	Política de Privacidade – Tabela Uso de dados e remessa
<b>Doc. 51</b>	Política de Privacidade – Quais informações compartilhamos
<b>Doc. 52</b>	Política de Privacidade – “Maioria dos usuários já aceitaram”
<b>Doc. 53</b>	Statista – Número de usuários na Europa
<b>Doc. 54</b>	Statista – Número de usuários no Brasil
<b>Doc. 55</b>	Cotação Real/Euro – em 15/07/2024
<b>Doc. 56</b>	ICP do MPF (sem documentos reservados)
<b>Doc. 57</b>	Processo ANPD nº 00261.000012/2021-04 (sem documentos reservados)
<b>Doc. 58</b>	Processo ANPD nº 00261.001450/2023-43
<b>Doc. 59</b>	Nota Técnica nº 02/2021/CGF/ANPD
<b>Doc. 60</b>	Nota Técnica nº 19/2021/CGF/ANPD
<b>Doc. 61</b>	Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD

**Processos administrativos e procedimentos investigatórios citados na inicial**

Instituição	Número do processo	Objeto
ANPD	Processo SEI nº 00261.000012/2021-04	Originalmente instaurado, em janeiro de 2021, para apurar <i>todas</i> as eventuais ilicitudes atinentes à política de privacidade do WhatsApp anunciada, em 2021, no Brasil, à luz da LGPD.
ANPD	Processo Super nº 00261.001296/2022-29	Instaurado, em maio de 2023, como fruto de desmembramento do Processo SEI nº 00261.000012/2021-04 (cf. determinação da Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD), para apurar <i>exclusivamente</i> as eventuais ilicitudes atinentes ao <i>compartilhamento</i> de dados, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta, lastreados na política de privacidade do WhatsApp anunciada, em 2021, no Brasil, à luz da LGPD.
ANPD	Processo Super nº 00261.001450/2023-43	Instaurado, em junho de 2023, como suposta versão pública do Processo Super nº 00261.001296/2022-29, contendo o que seriam os documentos não sigilosos relativos à apuração de eventuais ilicitudes atinentes ao <i>compartilhamento</i> de dados, com outras empresas do Grupo Facebook/Meta, lastreados na política de privacidade do WhatsApp anunciada, em 2021, no Brasil, à luz da LGPD
MPF PRDC/SP	Inquérito Civil Público nº 1.34.001.003496/2021	Instaurado, em abril de 2021, para apurar <i>todas</i> as eventuais ilicitudes atinentes à política de privacidade do WhatsApp anunciada, em 2021, no Brasil, à luz da CF, da LGPD, do CDC, do MCI e outros marcos normativos vigentes.