



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA**

PORTARIA Nº 1, DE 7 DE MAIO DE 2021.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por intermédio de seu representante junto ao CADE, no exercício das atribuições constitucionais e legais, com especial fundamento nos artigos 127 e 129, inciso II, da Constituição, e no artigo 5º, inciso II, alínea “c”, da [Lei Complementar nº 75/93](#):

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da [Constituição](#));

CONSIDERANDO que a Constituição fundou a Ordem Econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, estruturando com princípios edificadores, entre outros, a função social da propriedade, a livre concorrência e a [defesa do consumidor](#) (artigo 170, caput, incisos III, IV e V) e, como ditame expresso, a repressão ao abuso do poder econômico que vise à dominação de mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (artigo 173, § 4º);

CONSIDERANDO que ao integrar diretamente o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, o Ministério Público Federal possui a prerrogativa de acompanhar as investigações e processos que tramitam no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), na qualidade de fiscal da lei e da ordem jurídica que, por sua própria iniciativa, detém atribuição constitucional e legal para realizar o acompanhamento mais direto de setores econômicos e mercados que considere críticos do ponto de vista concorrencial, tomando as medidas cabíveis, conforme o caso;

CONSIDERANDO que a empresa WhatsApp Inc comunicou aos seus usuários a atualização de sua política de privacidade, informando que seus novos termos de serviço devem ser obrigatoriamente aceitos até 15/05/2021, sob pena de inutilização da conta; ou até restrições diversas e futuras das funcionalidades essenciais dos serviços prestados pela plataforma em marcos temporais diversos, o que indica efeitos potencialmente negativos aos usuários e aos consumidores finais;

CONSIDERANDO que o princípio constitucional da defesa do consumidor tem como finalidade última a aplicação conjugada dos princípios da livre-iniciativa e da livre concorrência, sob a ótica do bem-estar do consumidor, expresso pelos ganhos de eficiência, melhores preços, maior qualidade e segurança dos produtos e serviços ofertados no mercado;

CONSIDERANDO que o poder econômico não pode ser objeto de mau uso ou abuso, sob pena de contrariar os princípios edificadores da Ordem Econômica, notadamente a relação entre os princípios constitucionais da livre-iniciativa, da livre concorrência e do bem-estar dos consumidores;

CONSIDERANDO que diversas pesquisas e informações do próprio WhatsApp permitem aferir o seu poder de mercado nos serviços de mensageria, apontando uma atual posição dominante, de acordo com artigo 36, § 2º, da [Lei nº 12.529/2011](#), podendo, assim, ter a capacidade de influenciar o mercado e afetar concorrentes e clientes;

CONSIDERANDO que plataformas digitais podem utilizar seus mecanismos de inovação tecnológica e políticas comerciais como ferramentas para eliminar a concorrência, não sendo claro se tais ferramentas são indispensáveis para que atinjam eficiência e benefício aos consumidores;

CONSIDERANDO que o aplicativo está inserido em um mercado com externalidade de rede – isto é, um mercado no qual quanto mais agentes em uma das pontas, maior será a demanda para estar na outra ponta, e vice-versa –, a importância universal do WhatsApp e a constatação da sua dominância podem levar esse mercado para um equilíbrio em condição de monopólio natural;

CONSIDERANDO que devido às próprias características dos mercados digitais, uma empresa com poder de mercado elevado contaria, potencialmente, com efeitos

de rede acentuados, o que pode dificultar a entrada de novos agentes e facilitar o estabelecimento de um monopólio;

CONSIDERANDO que relativamente à substitubilidade e ao poder compensatório do aplicativo, é possível o uso de outras plataformas pelos usuários, como exemplificativamente o Telegram e o Signal, contudo considerando dados de dominância do WhatsApp no Brasil, um concorrente precisaria de significativas vantagens competitivas para contrapô-lo;

CONSIDERANDO que os novos termos de uso da plataforma de mensagens poderão promover uma grande mudança em relação ao que foi dito quando o grupo Facebook adquiriu a empresa WhatsApp, em 2014, na medida em que, naquela época, a rede social garantiu a total privacidade dos dados, confirmando a opção por não os compartilhar;

CONSIDERANDO que a comunicação da empresa WhatsApp da atualização de sua política de privacidade, informando que seus novos termos de serviço devem ser obrigatoriamente aceitos até 15/05/2021 ou, ainda, restrições diversas e futuras das funcionalidades essenciais dos serviços prestados pela plataforma em marcos temporais diversos, que podem configurar eventual abuso de posição dominante por impor o rompimento da continuidade de prestação de serviço essencial de comunicação aos seus usuários em razão de recusa em submeterem-se à condição imposta de compartilhamento obrigatório de dados com a empresa Facebook e seus parceiros, conforme o artigo 36, inciso IV c/c o § 3º, inciso XII, da [Lei nº 12.529/2011](#);

CONSIDERANDO o noticiado de que com a nova mudança na política de privacidade o WhatsApp passará a compartilhar com os parceiros do Facebook informações como o endereço IP (Identification Protocol) do usuário, dados pessoais, como o número de telefone, atividades realizadas no serviço, incluindo como interage com outras contas e empresas, e outras informações;

CONSIDERANDO que as noticiadas condutas podem ferir a própria finalidade da legislação antitruste que é o bem-estar do consumidor repousado no binômio da eficiência econômica e da liberdade de escolha, expressos na maior qualidade e segurança dos produtos e serviços ofertados no mercado;

CONSIDERANDO as notícias de que o WhatsApp não foi autorizado a impor o compartilhamento de dados na União Europeia e no Reino Unido devido aos acordos rígidos firmados com organizações de proteção de dados dessas regiões, que vislumbraram graves consequências à segurança e ao bem-estar do consumidor;

CONSIDERANDO a necessidade da verificação do alcance do serviço de mensageria do WhatsApp integrado aos demais serviços do grupo Facebook, relativamente à possibilidade de fomentar artificialmente sua posição dominante no mercado de publicidade virtual direcionada ao usuário em detrimento de outras empresas do setor, com efeitos potencialmente danosos à concorrência;

CONSIDERANDO que a eventual hipótese de constatação de uma conduta de alavancagem poderia constituir uma forma de uso abusivo do poder de mercado, pois um agente dominante pode limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado ou criar dificuldades ao seu desenvolvimento, segundo o artigo 36, § 3º, incisos III e IV, da [Lei nº 12.529/2011](#);

CONSIDERANDO a necessidade de aferir se a nova política de uso do WhatsApp integrada aos aplicativos do grupo Facebook, pode levar a um eventual fechamento de mercado futuro, com reflexos potenciais no plano concorrencial;

CONSIDERANDO que uma abordagem cautelosa, com a análise caso a caso, parece ser a mais indicada para avaliação de supostas condutas unilaterais envolvendo mercados digitais, uma vez que intervenções podem rapidamente se tornar obsoletas e criar consequências indesejáveis para o mercado.

RESOLVE instaurar Procedimento Administrativo para o acompanhamento geral do andamento da implementação da nova política de tratamento de dados do aplicativo WhatsApp, circunscrevendo-o no âmbito da defesa da concorrência e iminentes reflexos aos direitos difusos.

Para tanto, determina-se como providências iniciais a serem tomadas:

a. Autuação desta portaria como peça inaugural do Procedimento Administrativo para o acompanhamento ([Instrução Normativa SG/MPF nº 11 / 2016](#), artigo 3º c/c a [Resolução CNMP nº 174 / 2017](#), artigo 9ª) e sua imediata publicação ([Resolução CSMFP nº 87/2006](#), artigo 16, §1º, inciso I c/c a [Resolução CNMP nº 174 / 2017](#), artigo 9º);

b. Apensar ao presente procedimento o comunicado de atualização dos termos de serviço e da política de privacidade encaminhados aos usuários do WhatsApp, informando que devem ser aceitos até 15/05/2021, sob pena de inutilização da conta na plataforma, bem como demais informações e notícias relacionadas ao tema;

c. Apensar ao presente procedimento a comunicação de fato encaminhada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) a este Ofício do MPF junto ao CADE;

d. Encaminhamento da questão à Superintendência-Geral do CADE, órgão competente para investigar os efeitos da implementação da nova política e eventuais infrações à Ordem Econômica;

e. Expedir ofício informando a instauração do procedimento à Egrégia 3ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal, observando-se a conexão do presente objeto apurado com temas de seu acompanhamento regular; e

f. Expedir ofício à SENACON, ANPD e ao CADE, comunicando a instauração do procedimento, bem como noticiando a providência ao IDEC.

Após, façam-se conclusos os autos. Publique-se.

WALDIR ALVES

Procurador Regional da República  
Representante do MPF junto ao CADE

Este texto não substitui o [publicado no DMPF-e, Brasília, DF, 11 maio. 2021. Caderno Extrajudicial, p. 1.](#)