



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8428 - www.cade.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 22/2020/CGAA2/SGA1/SG/CADE

Requerimento de TCC nº 08700.003425/2020-47 (apartado de acesso restrito nº 08700.003426/2020-91)

Proponente: Banco Bradesco S.A.

Advogados: Caio Mário da Silva Pereira Neto, Ricardo Ferreira Pastore, e outros

EMENTA: Proposta de Termo de Compromisso de Cessação referente ao Processo Administrativo nº 08700.004201/2018-38. Investigação sobre supostas práticas de exercício abusivo de posição dominante e recusa de contratar por parte do Banco Bradesco S.A. ("Bradesco"). Conveniência e oportunidade na assinatura do TCC. Contribuição pecuniária. Recomendação de homologação do TCC.

VERSÃO PÚBLICA

SUMÁRIO

[I. INTRODUÇÃO.. 2](#)

[II. RELATÓRIO.. 2](#)

[III. DO TERMO DE COMPROMISSO DE CESSAÇÃO.. 5](#)

[III.1. Do Requerimento de TCC.. 5](#)

[III.2. Requisitos legais e regimentais para celebração de TCC.. 5](#)

[III.3. Objeto da celebração do TCC.. 5](#)

[III.4. Conveniência e oportunidade da proposta. 8](#)

[III.5. Da efetividade do compromisso apresentado. 8](#)

[III.6. Do eventual descumprimento do TCC e penalidades aplicáveis. 12](#)

[IV. CONCLUSÃO.. 12](#)

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se da análise de proposta de Termo de Compromisso de Cessação oferecida pelo Banco Bradesco S.A. (“Bradesco”), SEI nº 0806194, no âmbito do Processo Administrativo nº 08700.004201/2018-38, que apura suposto ilícito concorrencial decorrente de supostas práticas de abuso de posição dominante e recusa de contratar em desfavor do Guiabolso Finanças e Correspondente Bancário e Serviços Ltda. (“Guiabolso”), prejudicando o exercício de atividade econômica do último e, conseqüentemente, a livre concorrência no mercado de serviços financeiros.
2. Mais especificamente, o referido Processo Administrativo apura supostas práticas anticompetitivas passíveis de enquadramento nos incisos III (limitar o exercício de novas empresas no mercado), IV (criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens e serviços) e V (impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição) do §3º do art. 36 da Lei nº 12.529/2011.
3. As condutas passíveis de enquadramento foram especificadas na Nota Técnica nº 17/2019/CGAA2/SGA1/SG/CADE (documento SEI nº 0591539) e versam, em resumo, sobre práticas empreendidas pelo Bradesco que estariam dificultando a portabilidade de dados de seus clientes e prejudicando o funcionamento do aplicativo Guiabolso o que, de forma mais ampla, acarretaria impacto sobre a concorrência no mercado de crédito ao consumidor como um todo e sobre as plataformas (tanto as que já estão em operação quanto as que pretendem ingressar no mercado) que tenham as informações bancárias como insumo para suas atividades.
4. Antes de adentrar no mérito da proposta, cabe fazer um breve relatório sobre o presente processo.

II. RELATÓRIO

5. Ao tomar conhecimento dos desdobramentos de uma ação, ajuizada pelo Bradesco em desfavor do Guiabolso, a então Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac), do então Ministério da Fazenda, atual Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) do Ministério da Economia, apresentou subsídios em relação ao processo judicial e solicitou seu ingresso na lide na condição de *amicus curiae*.
6. Nos termos do art. 66, § 6º da Lei nº 12.529/2011, a Seprac solicitou ao Cade que abrisse investigação.
7. Em 06 de setembro de 2018, a Superintendência-Geral do Cade instaurou Inquérito Administrativo acolhendo a Nota Técnica nº 28/2018/CGAA2/SGA1/SG/CADE (SEI nº 0521739). Nos termos da referida nota:

“Vale ressaltar que a iniciativa do aplicativo fornecido pelo Guiabolso é benéfica à concorrência tanto no sentido de aumentar o portfólio de clientes de fornecedores de serviços complementares aos serviços bancários como, na outra via, ao incrementar o número de agentes econômicos com capacidade de ofertar produtos para um determinado cliente, mesmo que, na situação anterior, este fosse fisicamente inatingível aos custos de transação dados anteriormente. Em linha com outras iniciativas em mercados correlatos, a oferta de serviços por meio de plataformas tende a ser benéfica à concorrência. Além de promover a competição com as instituições financeiras tradicionais, tais plataformas possuem arquitetura aberta, permitindo que diversos ofertantes possam oferecer seus produtos e serviços em um mesmo canal, reduzindo substancialmente os custos de transação para o consumidor e promovendo a concorrência também dentro da própria plataforma.

Em sentido diametralmente oposto, a proibição dessa prática (seja no mundo analógico ou no mundo digital, como ocorre no caso em tela) pelo Bradesco poderia ser configurada como *lock-*

in, uma vez que o banco estaria impondo a seus clientes custos adicionais para contratar de outras instituições financeiras serviços complementares ou concorrentes aos oferecidos pelo Bradesco. Essa conduta só é possível na medida em que o Bradesco consegue dificultar o acesso às informações de seus clientes (mesmo que contra a vontade expressa deles) e na medida em que tais informações são justamente o insumo para o livre exercício de atividade econômica de aplicações como o GuiaBolso.

Dessa forma, a prática pode possuir caráter anticompetitivo, na medida em que limita iniciativas que tendem a promover maior competição em um mercado razoavelmente concentrado e que impõe ao consumidor Brasileiro o maior *spread* bancário dentre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento”

8. Após receber e analisar as manifestações do Bradesco e do Guiabolso relativamente às práticas investigadas, o Superintendente-Geral do Cade acolheu a Nota Técnica nº 17/2019/CGAA2/SGA1/SG/CADE (SEI nº 0591539) e instaurou o Processo Administrativo. Nos termos da referida nota:

“Olhando para um cenário mais amplo da economia, é de conhecimento público que o Brasil possui um dos maiores níveis de *spreads* do mundo. O incremento da capacidade de competir por parte das instituições de menor porte pode resultar em acirramento da competição no mercado bancário o que tende a reduzir os *spreads*, gerando benefícios à toda sociedade. Os efeitos de uma maior ou menor competição neste mercado possui impacto direto nas condições competitivas de um mercado muito mais abrangente e relevante, sob o ponto de vista econômico e social, que é o mercado de crédito no país.

Na situação que se analisa na presente Nota Técnica, a competição pode ser medida pela redução de barreiras para o trânsito de informações bancárias de consumidores. Quanto mais livre for a circulação dessas informações, mais fácil será para os consumidores compararem os custos dos diversos serviços oferecidos. Isso pode se reverter em menores custos de troca o que, em última instância, denota a efetividade da concorrência neste mercado.

Para que essas vantagens sejam observadas, entretanto, é necessário que um eventual fechamento de mercado executado pelos bancos não se concretize, nos termos das diretivas europeias (PSD2 e XS2A) destacadas pelos quatro estudos citados na subseção II.4 desta Nota Técnica. Em sentido oposto, com o fechamento, além dos consumidores, ficam prejudicadas não apenas as plataformas já em atividade, mas também aquelas que pretendem ingressar no mercado e hesitam em fazê-lo pelo risco de indisponibilidade do insumo essencial para suas atividades.

No caso ora em análise, os argumentos apresentados pelo Bradesco tanto no sentido de segurança da informação quanto em relação à legislação de propriedade e guarda de dados bancários não parecem se sustentar, por todos os argumentos expostos na presente Nota Técnica, desde a robustez das soluções de segurança do GuiaBolso à Lei Complementar nº 105/2001 e a recém aprovada lei brasileira de proteção de dados pessoais.

Nesse sentido, considerando a posição dominante do Bradesco a montante nesse mercado e que algumas Fintechs (como o GuiaBolso e instituições financeiras a ele conectadas) atuam em mercados em que o banco também atua, observa-se que há incentivos para a prática de fechamento nesse mercado. Ainda que o fechamento seja “sutil”, caracterizado não por uma recusa explícita, mas pela exigência de autenticação de duplo fator para acesso a informações bancárias, conclui-se pela presença de indícios de infração à ordem econômica.”

9. Uma das práticas investigadas no Processo Administrativo consiste na exigência, pelo Bradesco, de uma senha randômica que funciona como segundo fator de autenticação para que seus clientes acessem suas informações bancárias. Tal exigência, diversa dos outros principais bancos no Brasil e no exterior, que costumam exigir o segundo fator de autenticação apenas para a autorização de transações e não de meras consultas, estaria prejudicando os clientes do Bradesco que utilizam os serviços oferecidos pelo GuiaBolso e, potencialmente, prejudicaria o modelo de negócios do GuiaBolso como um todo, em virtude da presença de externalidades de rede, notadamente pelo fato de a plataforma constituir uma espécie de *marketplace* que conecta seus usuários a diversos serviços financeiros do outro lado da plataforma.

10. Em sua defesa, o Bradesco afirmou que o uso do *token* como segundo fator de autenticação para acesso ao ambiente de consulta de seus clientes é regular, além de consistir boa prática de segurança da informação amplamente reconhecida e uma resposta adequada às fraudes bancárias, que representariam riscos crescentes de ocorrência com o incremento da utilização do *internet* e *mobile banking*. De acordo com o Bradesco, a utilização do *token* para acesso à conta corrente via dispositivos móveis se iniciou em outubro de 2013. O banco destaca que essa data é inclusive anterior ao lançamento do aplicativo do Guiabolso, que teria ocorrido a partir de 2014.

11. Em diversas manifestações ao longo do referido Processo Administrativo, o Guiabolso afirmou que haveria formas alternativas de garantir o seu acesso a informações bancárias dos clientes que expressamente fornecessem o consentimento para tal sem que isso significasse i) o comprometimento da segurança dos dados dos usuários; e ii) a piora da experiência do usuário pela exigência do segundo fator de autenticação a cada acesso.

12. Além da exigência de senha randômica adicional, o Bradesco ajuizou ação em desfavor do Guiabolso, solicitando que a plataforma interrompesse a coleta de dados dos correntistas do Bradesco que sejam usuários do aplicativo, mesmo que eles tenham dado ao Guiabolso autorização para tal, e eliminasse de forma permanente os dados já coletados. **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)**

III.DO TERMO DE COMPROMISSO DE CESSAÇÃO

III.1.Do Requerimento de TCC

13. Tendo em vista os fatos narrados acima, o Representado Bradesco protocolou junto ao Cade, em 24 de julho de 2020, requerimento de abertura de processo de negociação de Termo de Compromisso de Cessação (TCC) (SEI 0783650).

14. O Despacho SG nº 788/2020 (SEI 0784104), de 27 de julho de 2020, determinou a abertura do período de negociações da Proposta de Compromisso de Cessação e instaurou comissão de negociação para analisar a proposta do Proponente.

III.2.Requisitos legais e regimentais para celebração de TCC

15. A Lei 12.529/11, em seu artigo 85, determina que nos casos de Procedimento Preparatório de inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica, de Inquérito Administrativo para apuração de infrações à ordem econômica e de Processo Administrativo para imposição de sanções por infrações à ordem econômica, o Cade poderá tomar compromisso de cessação da prática investigada ou de seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, entender que tal compromisso atende aos interesses protegidos por lei.

16. Ainda, segundo o §1º desse mesmo dispositivo legal, a Lei estabelece os requisitos mínimos que deverão constar do referido termo, a saber: (i) a especificação das obrigações do representado no sentido de não praticar a conduta investigada ou seus efeitos lesivos, bem como obrigações que julgar cabíveis; (ii) fixação do valor da contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), quando cabível; e (iii) a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas. Já o seu § 2º especifica as hipóteses (condutas concertadas entre concorrentes) cabíveis de exigência de contribuição pecuniária pela Requerente e que, por esse motivo, torna dispensável tal exigência no caso concreto, ficando a critério do Cade, em seu juízo de conveniência e oportunidade, o recolhimento da contribuição.

17. Analisando a minuta proposta pelo Proponente *vis-à-vis* as exigências legais e regimentais, nota-se que, naquilo que é exigível em sede de condutas unilaterais, a proposta apresentada cumpre todos os requisitos.

III.3.Objeto da celebração do TCC

18. A proposta de Termo de Compromisso ora em análise possui dois eixos principais. Cada um deles objetiva a cessação de uma das práticas descritas na Seção II desta Nota Técnica.

19. Quanto ao primeiro eixo, referente ao acesso aos dados, o Bradesco se compromete, por meio da Cláusula 3.1, a desenvolver interfaces de conexão que possibilitem ao Guiabolso: i) a oferta e captura do consentimento dos seus usuários que também sejam clientes do Bradesco; e ii) o acesso aos sistemas do Bradesco, por meio de comunicação criptografada previamente estabelecida, permitindo a coleta de todos os dados dos usuários que fornecerem consentimento para tal.

“3.1. O Compromissário compromete-se a desenvolver interfaces de conexão que possibilitem à empresa Guiabolso Finanças Correspondente Bancário e Serviço Ltda. (“Guiabolso”) oferecer e capturar o consentimento dos seus usuários clientes pessoa física do Compromissário e acessar os sistemas do Compromissário, permitindo-se o acesso a todos os dados de clientes pessoa física do Compromissário acessíveis por meio do canal Bradesco Celular.”

20. Quanto ao processo de consentimento, o usuário do Guiabolso que seja cliente do Bradesco deverá assinar um Termo de Consentimento, conforme Anexo II da proposta de TCC ora em análise, autorizando expressamente o Bradesco a permitir o compartilhamento dos dados com o Guiabolso por meio da Interface de acesso a ser desenvolvida. Para a assinatura de tal Termo de Consentimento, permite-se, nos termos da Cláusula 3.1.1.3, a utilização de dispositivo eletrônico móvel gerador de senha (*mobile token*).

“3.1.1.3. Para confirmação do consentimento de que trata a Cláusula 3.1.1.1., o cliente pessoa física do Compromissário deverá utilizar dispositivo eletrônico móvel gerador de senha (*mobile token*), e o Compromissário não poderá exigir informações e procedimentos além dos que exige dos seus clientes pessoa física no momento da contratação dos seus próprios serviços e produtos por meio do canal Bradesco Celular, envidando seus melhores esforços para que seja privilegiada a melhor experiência de seus usuários.”

21. Em linha com o acordado na Cláusula 3.1.1.3 mencionada acima, especificamente em relação ao compromisso de propiciar a melhor experiência para os usuários, o Bradesco apresentou, em linhas gerais, como será a jornada que seus usuários devem percorrer para fornecerem o consentimento para que seus dados sejam compartilhados com o Guiabolso (SEI 0811079). É importante frisar que os usuários do Guiabolso poderão fornecer tal consentimento, alternativamente, tanto pela *web* quanto via *mobile*.

22. Nos termos da Cláusula 3.1.1.4, a validade do consentimento deverá ser de 12 (doze) meses. Ademais, conforme Cláusula 3.1.1.5, o cliente pessoa física do Bradesco poderá, a qualquer tempo, revogar o Termo de Consentimento mencionado anteriormente, cessando o compartilhamento de seus dados com o Guiabolso. Pela Cláusula 3.1.1.6, **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)**

“3.1.1.4. A validade do consentimento de que trata a cláusula 3.1.1.1. deste Termo de Compromisso deverá ser de 12 (doze) meses, podendo ser revogado, mediante solicitação dos clientes pessoa física do Compromissário, nos termos da Cláusula 3.1.1.5.

3.1.1.5. O cliente pessoa física do Compromissário poderá revogar a qualquer tempo, por meio das plataformas *mobile* (Bradesco Celular) ou *internet banking* do Compromissário, o Termo de Consentimento de que trata a Cláusula 3.1.1.1. deste Termo de Compromisso, cuja revogação cessará o compartilhamento dos dados do cliente pessoa física do Compromissário por meio da Interface de Acesso, o qual não importará no descumprimento parcial ou total deste Termo de Compromisso pelo Compromissário. Eventual restabelecimento do compartilhamento dos dados do cliente pessoa física do Compromissário por meio da Interface de Acesso deverá ser precedido de novo consentimento do cliente pessoa física do Compromissário nos termos da Cláusula 3.1.1.1. deste Termo de Compromisso.

3.1.1.6. **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)**”

23. Nos termos da Cláusula 3.1.1.2, **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)**

“3.1.1.2. (ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)”

24. Não obstante, nos termos da Cláusula 3.3, o desenvolvimento e disponibilização das interfaces de conexão, conforme menção acima, não impede a manutenção e a aplicação, pelo Bradesco, do segundo fator de autenticação ou outros mecanismos de segurança em seus canais de **atendimento direto** aos seus clientes pessoa física.

“3.3. O desenvolvimento e disponibilização das interfaces de conexão de que trata a Cláusula 3.1. deste Termo de Compromisso, para integração pelo Guiabolso, não impedirá a manutenção e a aplicação, pelo Compromissário, do Segundo Fator de Autenticação (2FA) ou de quaisquer outros mecanismos de segurança em seus canais de atendimento direto aos seus clientes pessoa física, incluindo os canais internet banking e mobile banking (Bradesco Celular).”

25. Quanto ao tempo, contado a partir da data de publicação, no Diário Oficial União, da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade que eventualmente homologue o presente Termo de Compromisso, para disponibilização das interfaces de conexão mencionadas anteriormente, a Cláusula 3.1.2 estabelece um prazo de 90 (noventa) dias. Com o intuito de possibilitar que a integração entre os sistemas do Bradesco e do Guiabolso esteja efetivamente operacional neste prazo, as Cláusulas 3.1.2.1 e 3.1.2.2 estabelecem prazos intermediários de i) **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)** para que o Bradesco envie ao Guiabolso a documentação técnica contendo as especificações necessárias para o desenvolvimento e integração pelo Guiabolso com as interfaces de conexão desenvolvidas pelo Bradesco; e ii) **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)** para a disponibilização de um ambiente de testes e homologação.

“3.1.2. O desenvolvimento e a disponibilização das interfaces de conexão de que trata a Cláusula 3.1. deste Termo de Compromisso deverão ocorrer no prazo **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)** contados a partir da data de publicação, no Diário Oficial da União, da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade de homologação do presente Termo de Compromisso.

3.1.2.1. Em **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)** contados a partir da data de publicação, no Diário Oficial União da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade de homologação do presente Termo de Compromisso, o Compromissário disponibilizará a documentação técnica com as especificações necessárias para o desenvolvimento e integração pelo Guiabolso com as interfaces de conexão de que trata a Cláusula 3.1. deste Termo de Compromisso.

3.1.2.2. Em **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)** contados a partir da data de publicação, no Diário Oficial União, da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade de homologação do presente Termo de Compromisso, o Compromissário disponibilizará ambiente de testes e homologação da conexão pelo Guiabolso com as interfaces de conexão de que trata a Cláusula 3.1. deste Termo de Compromisso.

3.1.2.3. O ambiente de testes e homologação de que trata a Cláusula 3.1.2.2. deste Termo de Compromisso ficará aberto por um prazo de até **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)** para a realização de testes integrados e homologação pelo Compromissário e o Guiabolso.”

26. Além do desenvolvimento da interface de conexão que possibilite ao Guiabolso a oferta e captura do consentimento dos seus usuários que também sejam clientes do Bradesco, o TCC prevê um índice de disponibilidade de tal interface em 99% (noventa e nove por cento) ao mês e um tempo de resposta de até 1000ms (mil milissegundos) por solicitação de consentimento, nos termos das Cláusulas 3.1.3 e 3.1.4, respectivamente.

“3.1.3. O Compromissário manterá o nível de disponibilidade da Interface de Consentimento, de que trata a Cláusula 3.1.1. deste Termo de Compromisso, de 99% (noventa e nove por cento) ao mês durante o prazo de vigência do presente Termo de Compromisso.

3.1.4. O Compromissário manterá o nível de resposta da Interface de Consentimento, de que trata a Cláusula 3.1.1. deste Termo de Compromisso, em 1000 ms (milissegundos) por solicitação durante o prazo de vigência do presente Termo de Compromisso.”

27. Com a finalidade de possibilitar a verificação do cumprimento das obrigações mencionadas até aqui, a Cláusula 3.2 estabelece que o Bradesco deverá apresentar um relatório, 30 (trinta) dias após findo o prazo previsto na Cláusula 3.1.2, 90 (noventa) dias contados a partir da data de publicação, no Diário Oficial União, da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade que eventualmente homologue o presente Termo de Compromisso.

28. No referido relatório deverá constar:

“ (i) a documentação técnica disponibilizada pelo Compromissário para os desenvolvimentos de conexão do Guiabolso de que trata a Cláusula 3.1.2.1. deste Termo de Compromisso; (ii) a documentação que demonstra o cumprimento dos prazos de que tratam as Cláusulas 3.1.2., 3.1.2.1., 3.1.2.2. e 3.1.2.3. deste Termo de Compromisso; (iii) a documentação que trata das interações havidas com o Guiabolso para os testes de conexão de que trata a Cláusula 3.1.2.2. deste Termo de Compromisso; e (iv) a documentação que demonstra a aderência da Interface de Consentimento de que trata a Cláusula 3.1.1. deste Termo de Compromisso aos níveis de disponibilidade e de resposta previstos nas Cláusulas 3.1.3. e 3.1.4. deste Termo de Compromisso.”

29. Quanto ao segundo eixo, referente à ação judicial proposta pelo Bradesco com a finalidade de impedir a coleta, por parte do Guiabolso, dos dados de seus correntistas a despeito do consentimento destes, a Cláusula 3.5 prevê a obrigação de envio, **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)** contados a partir da data de publicação, no Diário Oficial da União, da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade que eventualmente homologue a proposta de Termo de Compromisso de Cessaçã ora em análise, de uma petição conjunta de Bradesco e Guiabolso solicitando a extinção do supramencionado processo judicial por perda de objeto

“3.5. No prazo de até**(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)** contados a partir da data de publicação, no Diário Oficial da União, da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade de homologação do presente Termo de Compromisso, o Compromissário compromete-se a submeter, em petição conjunta com o Guiabolso, pedido de extinção do Processo nº 1027396-67.2018.8.26.0100, em curso perante a 11ª Vara Civil da Comarca de São Paulo, por perda de objeto na forma da lei processual vigente, na forma do Anexo III de Acesso restrito ao Cade e ao Bradesco **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)**”

30. Nos termos da petição conjunta acordada (Anexo III da proposta de TCC ora em análise), **(ACESSO RESTRITO AO CADE, BRADESCO E GUIABOLSO)**

31. Relativamente à contribuição pecuniária, muito embora a exigência de tal recolhimento em sede de condutas unilaterais não seja obrigatória, neste caso concreto a SG considerou pertinente essa necessidade, haja vista: (i) o potencial lesivo das práticas adotadas pelo Proponente; e (ii) o fato de que este, em caso de homologação pelo Tribunal do Cade, será o quarto TCC firmado pelo referido grupo econômico perante o Cade nos últimos quatro anos^[1]. Em que pese o mercado relevante daquelas investigações serem diferentes do escopo ora em análise, os casos guardam uma similaridade importante: envolvem a imposição de dificuldades “técnicas” a entrantes.

32. Além disso, destaca-se que o Bradesco é atualmente investigado^[2] por esta Superintendência-Geral em virtude de outra prática de recusa à contratação ou imposição de dificuldades a um importante entrante no mercado de emissão de cartões de crédito. Em conclusão, no que diz respeito ao recolhimento de

contribuição pecuniária, a SG entendeu que, ainda que dispensável nos termos da Lei nº 12.529/2011, tal exigência era conveniente e oportuna no caso ora em tela em virtude dos motivos expostos acima.

33. O valor acordado foi de R\$ 23.878.716,72 (vinte e três milhões, oitocentos e setenta e oito mil, setecentos e dezesseis reais e setenta e dois centavos), a ser pago em parcela única, em até 30 (trinta) dias a contar da data de publicação, no Diário Oficial da União, da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade que eventualmente homologue a proposta de Termo de Compromisso de Cessação ora em análise, conforme Cláusula 4.1.

“4.1. O Compromissário obriga-se a recolher ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos contribuição pecuniária no valor de R\$ 23.878.716,72 (vinte e três milhões, oitocentos e setenta e oito mil, setecentos e dezesseis reais e setenta e dois centavos), a ser paga em parcela única, em até 30 (trinta) dias a contar da data de publicação, no Diário Oficial da União, da decisão plenária do Tribunal Administrativo do Cade de homologação do presente Termo de Compromisso, conforme memória de cálculo confidencial anexa (Anexo I de Acesso Restrito ao Cade e ao Bradesco).”

34. Na memória de cálculo da contribuição pecuniária, que se encontra no Anexo I da proposta de TCC ora em análise, constam a base de cálculo, sua atualização pela Selic no período entre 1º de janeiro de 2019 e 30 de junho de 2020, além da alíquota acordada para contribuição pecuniária.

35. O prazo de vigência previsto na proposta de TCC ora em análise é 25 de outubro de 2021, prazo estipulado no art. 55, inciso IV da Resolução Conjunta Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional nº 01/2020, de 4 de maio de 2020, para a implementação da última fase das regras de compartilhamento de dados do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*).

“7.1. Com a finalidade de proporcionar solução contingencial e temporária até a entrada em vigor das regras de compartilhamento de dados disciplinadas pela Resolução CMN-BCB nº 1/20 que trata do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*), o presente Termo de Compromisso vigorará até 25 de outubro de 2021, prazo estipulado no art. 55, inciso IV da Resolução CMN-BCB nº 1/20 para a implementação da última fase das regras de compartilhamento de dados do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*) disciplinado pelo CMN e BCB, momento no qual o Compromissário estará devidamente autorizado a eliminar as interfaces de conexão de que trata a Cláusula 3.1., revogando seu acesso pelo Guiabolso.”

36. O alinhamento a tal prazo se deve ao fato de a regulação setorial prever os mecanismos de consentimento e compartilhamento de dados de clientes de serviços bancários, não havendo razão para a imposição de obrigações sobrepostas cujo objeto é o mesmo.

37. A Cláusula 7.2 da proposta de TCC ora em análise prevê que o prazo de vigência do TCC poderá ser reduzido ou aumentado em casos de antecipação ou postergação do prazo estipulado para a implementação da última fase das regras de compartilhamento de dados no *Open Banking*.

“7.2. O prazo de vigência de que trata a Cláusula 7.1. deste Termo de Compromisso poderá ser reduzido ou ampliado se houver qualquer regulamentação superveniente que modifique os prazos previamente estipulados na Resolução CMN-BCB nº 1/20.”

III.4. Conveniência e oportunidade da proposta

38. Uma vez verificado que todos os requisitos legais foram atendidos pela proposta apresentada pelo Bradesco, passa-se ao juízo quanto à conveniência e oportunidade na celebração do acordo proposto.

39. Para tanto, examinar-se-ão dois aspectos principais: a efetividade da proposta apresentada na resolução do problema competitivo investigado e as penalidades por eventual descumprimento, parcial ou total, do TCC. Além disso, ressalte-se que se levou em consideração, na análise de conveniência, eventual recolhimento de contribuição pecuniária e o momento processual em que o acordo foi celebrado, considerando a iminente entrada em vigor da implementação do Sistema Financeiro Aberto (*“Open Banking”*)

em suas diversas fases, nos termos da Resolução Conjunta Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional nº 01/2020, de 4 de maio de 2020.

III.5. Da efetividade do compromisso apresentado

40. O objetivo central do Termo de Compromisso de Cessação ora em análise é a possibilidade de os clientes do Bradesco compartilharem, em seu interesse e com a menor imposição possível de exigências que prejudiquem a experiência do usuário, seus dados bancários com o Guiabolso.

41. No cenário atual, anterior ao proposto pelo TCC ora em análise, um usuário do Guiabolso que seja cliente do Bradesco tem que inserir um segundo fator de autenticação toda vez que deseje atualizar seu “panorama financeiro” na plataforma e utilizar os serviços oferecidos pelo Guiabolso. Conforme consta na Tabela 1, desde que o Bradesco passou a impor e a incrementar o uso desse segundo fator de autenticação como condição necessária para que os clientes do Bradesco acessem suas contas correntes, a participação de correntistas desse banco dentre os usuários do Guiabolso vem caindo.

TABELA 1 – QUEDA DA PARTICIPAÇÃO DE CORRENTISTAS DO BRADESCO DENTRE USUÁRIOS DO GUIABOLSO (ACESSO RESTRITO AO CADE)

42. Com a eventual celebração do TCC ora em análise, objetiva-se facilitar a portabilidade ao Guiabolso dos dados dos clientes do Bradesco que assim o desejarem e declararem de maneira expressa. Como consequência desse melhor funcionamento, espera-se que a quantidade de clientes do Bradesco que sejam usuários ativos do Guiabolso aumente, o que poderia, por exemplo, dada a natureza de plataforma do Guiabolso que conecta seus usuários a outras instituições que prestam serviços financeiros, reduzir assimetrias de informação e incrementar a rivalidade num mercado sabidamente concentrado, conforme pode ser observado na Figura 1 a seguir:

FIGURA 1: PRINCIPAIS FUSÕES E AQUISIÇÕES OCORRIDAS NO BRASIL ENTRE 1995 E 2016



Fonte: Parecer nº 16/2017/CGAA2/SGA1/SG/CADE (AC Itaú/Citibank)

43. Para além da reduzida quantidade de participantes no mercado, em três ^[5] das mais recentes análises do Cade sobre atos de concentração entre instituições bancárias, tanto os conselheiros relatores quanto a SG deixaram consignada a baixa propensão dos consumidores para trocar de instituição bancária e até mesmo para procurar melhores ofertas, mais um sinal de baixa rivalidade no setor. Em seu voto no AC

BB/Nossa Caixa, o conselheiro César Mattos destacou a relevância do histórico dos seus clientes como ativo para as instituições financeiras, uma vez que é importante critério de avaliação de risco e concessão de crédito.

“Uma dificuldade adicional à livre migração dos clientes entre instituições bancárias refere-se às informações cadastrais e a importância do histórico do cliente. Como se sabe, um dos principais produtos bancários é o crédito, atividade que possui risco derivado de possível inadimplimento. **As instituições bancárias utilizam o histórico de seus clientes como um dos critérios de avaliação de risco para concessão de crédito, assim esse histórico passa a ser um ativo relevante, que só o banco em que o correntista possui conta detém.** (g.n.) Em caso de migração para um banco concorrente, esse histórico é perdido e o cliente passa a ter que construir um novo relacionamento com a nova instituição, implicando em eventuais restrições na oferta de crédito, em razão da ausência de informações cadastrais suficientes.”

44. Na mesma linha, a OCDE^[6] em recente publicação com considerações a respeito da disrupção digital no setor bancário e seus impactos sobre a concorrência, apontou que **as principais funções exercidas pelos bancos dependem de informações**, sejam aquelas que podem ser verificadas e codificadas, ou as baseadas em relacionamento. Consequentemente, uma das grandes vantagens dos bancos tradicionais em relação a seus potenciais novos concorrentes (Big Techs e Fintechs) é o acúmulo de capital informacional sobre o histórico financeiro de seus clientes.

45. O que se pretende com a obrigação de fazer que consta na proposta de Termo de Compromisso de Cessação ora em análise é incrementar a rivalidade no setor, mitigando os efeitos de *lock-in*, uma vez que o compartilhamento de dados de um grupo de usuários que possui interesse, e que consentiu expressamente para tanto, será facilitado. Em outras palavras, a facilitação do trânsito de dados é também importante para mitigar uma característica estrutural do mercado bancário: a heterogeneidade da assimetria de informações entre os diversos agentes que participam do mercado relativamente aos próprios clientes e aos clientes de concorrentes. Conforme trecho do voto do conselheiro César Matos citado acima, apenas o banco em que um correntista detém conta possui o histórico bancário de tal correntista. Nesse sentido, tal banco está em vantagem em relação aos seus concorrentes, uma vez que os últimos não possuem os dados de tal histórico bancário, que permitiria uma redução da assimetria de informações.

46. Num cenário anterior à circulação de dados, portanto, o poder de mercado fica concentrado nos domicílios bancários de origem dos consumidores. Com a circulação de dados, pela redução das assimetrias de informação e maior possibilidade de troca de fornecedores, criam-se possibilidades para melhores serviços, redução de preços e aumento de quantidade. Isso porque maior equilíbrio das condições concorrenciais representa maiores incentivos para uma rivalidade efetiva.

47. Importante consignar que a imposição de tal obrigação e a facilitação do trânsito de dados de clientes do Bradesco que sejam, ou possam vir a ser, usuários do Guiabolso ocorre sem prejuízo da atividade econômica do Bradesco. Quanto à forma de implementação, a previsão de comunicação criptografada e a geração de um Código Único de Autorização de Acesso mitigam riscos à segurança relacionados a acesso aos sistemas do Bradesco.

48. Em termos de modelo de negócio, a proposta de Termo de Compromisso de Cessação tampouco interfere na sistemática de identificação e autenticação utilizada pelo Bradesco na sua prestação de serviços diretamente aos seus clientes, ou seja, não elimina a possibilidade de uso do segundo fator de autenticação, seja para acesso a informações ou para a confirmação de transações. Ademais, quanto ao conteúdo do compartilhamento, destaca-se o caráter não-rival dos dados. Isso significa que o compartilhamento dos dados pessoais dos seus clientes com o Guiabolso não reduz a quantidade de informações que o Bradesco possui para exercer suas atividades. Em outras palavras, o banco não terá diminuído o “capital informacional” que detém, conforme citação acima da OCDE, relativamente aos seus clientes.

49. Quanto à tempestividade da proposta de Termo de Compromisso de Cessação, ainda que a vigência prevista para a fase do *Open Banking* que contempla o compartilhamento do escopo mais amplo de dados esteja prevista para daqui a pouco mais de 12 (doze) meses, entende-se que a proposta é conveniente.

50. Mesmo que o prazo previsto não seja alargado, ou seja, que a medida proposta possua uma vigência relativamente curta, entende-se que uma intervenção que facilite a portabilidade dos dados é conveniente e oportuna. A justificativa para tal tem respaldo na natureza de atuação do Guiabolso.

51. Há que se destacar que a forma de atuação do Guiabolso (uma plataforma que conecta, de um lado, usuários pessoa física e, de outro, instituições financeiras) se caracteriza por externalidades de rede. Nesse sentido, pela ótica das instituições financeiras que potencialmente se conectam à plataforma, esta se torna menos valiosa caso possua, do outro lado, menos usuários pessoa física. Importante destacar que esse movimento não se encerra aí. Ao contrário, tende a continuar e se acentuar. Com menos instituições financeiras atraídas, a plataforma também se torna relativamente menos interessante para os usuários pessoa física do lado oposto, e assim sucessivamente.

52. Assim, esta SG entende que o presente TCC também possui caráter dissuasório contra eventuais tentativas por outras instituições financeiras de prática semelhante a que se está cessando, haja vista a relevância, em termos concorrenciais, da atuação da fintech Guiabolso, além de outras que ofertam serviços com objetivos semelhantes, no que concerne à redução de assimetrias de informação num mercado caracterizado pelo efeito *lock in*, com elevados custos de troca, que, ao fim, colaboram com o baixo nível de rivalidade no setor. O que se está buscando com este TCC é justamente incrementar a rivalidade entre as instituições financeiras em atuação no país, ao privilegiar os consumidores deste mercado com maior portabilidade de seus dados e maior transparência nos serviços ofertados por aquelas.

53. Em relação ao segundo eixo de obrigações, a SG considera que a imposição de uma obrigação que resulte no encerramento da ação judicial movida pelo Bradesco em desfavor do Guiabolso é oportuna e conveniente. Além de, potencialmente, representar a imposição de custos significativos a um rival sabidamente de menor porte, a continuidade de tal ação poderia, adicionalmente, significar um risco à eficácia da obrigação principal acordada em sede de TCC.

54. Quanto à contribuição pecuniária a ser recolhida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD), em relação à base de cálculo, considerou-se a receita auferida pelo Bradesco, em 2018 (ano anterior à instauração do processo administrativo), com operações de crédito pessoal dos clientes pessoa física que tomaram pelo menos um crédito pessoal nos canais *mobile* ou *internet banking* durante o ano de 2018, que somou **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)**. Excluiu-se dessa base as operações relacionadas a crédito consignado, uma vez que se entende que as ofertas de crédito oferecidas na plataforma do Guiabolso não concorrem com tal modalidade. O crédito consignado, em virtude de sua sistemática de desconto das prestações diretamente do salário do tomador, possui menor risco de inadimplência, menores taxas de juros se comparado a outras modalidades de crédito pessoal e, nesse sentido, pouco se beneficia da redução de assimetria de informações entre credores e tomadores proporcionada pelo Guiabolso.

55. A alíquota utilizada foi de **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)**, portanto superior às últimas alíquotas aplicadas recentemente^[7] no cálculo das contribuições pecuniárias referentes a TCCs celebrados em sede de investigações de condutas unilaterais pelo Cade. Tal majoração se explica pelo fato de o Grupo Econômico ser reincidente em condutas ligadas à imposição de dificuldades “técnicas” a entrantes, pelas características da conduta e pela fase da investigação, já em sede de Processo Administrativo.

III.6. Do eventual descumprimento do TCC e penalidades aplicáveis

56. A Cláusula Sexta da proposta de TCC ora em análise contempla as hipóteses de descumprimento do Termo de Compromisso. Nos termos da Cláusula 6.2.1, o eventual descumprimento relativo à obrigação relacionada ao desenvolvimento de interfaces de conexão, prevista na Cláusula 3.1, pode ser constatado tanto pela detecção de inconsistências no relatório apresentado pelo Bradesco quanto por constatação de irregularidades pelo Cade, de ofício ou por denúncia de terceiros.

“6.2.1. O descumprimento da obrigação prevista na Cláusula 3.1., total ou parcial, poderá ser verificado por meio de inconsistências constatadas no relatório apresentado pelo Compromissário ou por meio de constatação pelo Cade de inconformidade nos termos da Cláusula 3.2.2. Em qualquer hipótese, antes da declaração de descumprimento do presente Termo de Compromisso nos termos da Cláusula 6.1., o Compromissário será oficiado pelo Cade para prestar, em até 15 (quinze) dias, os devidos esclarecimentos sobre as inconsistências eventualmente apuradas.”

57. De acordo com previsão expressa na Cláusula 6.2.2, o eventual descumprimento mencionado acima enseja multa de **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)**, cabendo ao Bradesco sanar o referido descumprimento num prazo de 30 (trinta) dias.

“6.2.2. No que diz respeito à obrigação estabelecida na Cláusula 3.1. deste Termo de Compromisso, caso se identifique que, no prazo estabelecido na Cláusula 3.1.2. deste Termo de Compromisso, as interfaces de conexão não estejam desenvolvidas e aptas à integração com os sistemas do Guiabolso (i) será declarado o descumprimento parcial do presente Termo de Compromisso; (ii) será aplicada multa **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)** ao Compromissário; e (iii) o Compromissário terá prazo de 30 (trinta) dias a partir da declaração do descumprimento parcial para sanar referido descumprimento parcial, sem prejuízo da aplicação da multa do subitem (ii).”

58. Quanto ao eventual descumprimento relativo à obrigação de manter índice de disponibilidade e tempo de resposta da interface de consentimento^[8], as Cláusulas 6.2.4 e 6.2.5 preveem, respectivamente, multas de: até **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)** para cada minuto de indisponibilidade da Interface de Consentimento limitada a **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)** por dia; e até **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)** para cada 0,1% (um décimo por cento) de inferioridade a 99% (noventa e nove por cento) do nível de resposta de 1000 ms (mil milissegundos).

“6.2.4. Em caso de descumprimento parcial de que trata a Cláusula 6.2.3.(i), o Cade poderá aplicar multa **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)** para cada minuto de indisponibilidade da Interface de Consentimento **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)**

6.2.5. Em caso de descumprimento parcial de que trata a Cláusula 6.2.3.(ii), o Cade poderá aplicar multa de até **(ACESSO RESTRITO AO CADE E AO BRADESCO)** para cada 0,1% (um décimo por cento) de inferioridade a 99% (noventa e nove por cento) do nível de resposta de 1000 ms (mil milissegundos).”

59. De maneira geral, a Cláusula 6.5 da proposta de TCC ora em análise prevê que o descumprimento total de quaisquer das obrigações previstas em sua Cláusula Terceira enseja o retorno da tramitação do Processo Administrativo nº 08700.004201/2018-38 em face do Bradesco.

“6.5. Uma vez constatado, pelo Tribunal Administrativo do Cade, o descumprimento total de quaisquer obrigações previstas na Cláusula Terceira do presente Termo de Compromisso, o Processo Administrativo nº 08700.004201/2018-38 voltará a tramitar em face do Compromissário inadimplente, sendo-lhe garantidos os direitos ao contraditório e à ampla defesa no curso das investigações, nos termos da lei.”

IV.CONCLUSÃO

60. Por todo o exposto, conclui-se que o presente TCC, além de estar de acordo com os requisitos legais, atende aos requisitos de conveniência e oportunidade ao estabelecer condições que suprimem a suposta prática de conduta com potenciais efeitos anticompetitivos, bem como penalidades para seu eventual descumprimento pelo Proponente. Ao viabilizar uma solução acordada e imediata, anterior à plena vigência do *open banking* no Brasil, o TCC gerará efeitos potencialmente benéficos e pró-competitivos no mercado de serviços financeiros brasileiro, ao ir ao encontro do planejado pelo regulador para este mercado com a política retromencionada, a qual visa sobretudo ao incremento da concorrência no setor, em benefício dos consumidores brasileiros.

61. Com base nos argumentos acima expostos, e por entender conveniente e oportuna, sugere-se a homologação, pelo Tribunal do Cade, da proposta de Termo de Compromisso de Cessaçãõ apresentada pelo proponente acima indicado, ressaltando que a decisão final ficará a critério deste e. Tribunal.

[1] Além do presente, TCCs: 08700.003614/2017-14, firmado pela Elo; 08700.003613/2017-70, firmado pela Cielo; 08700.005211/2018-91, firmado pelo Bradesco.

[2] Processo Administrativo nº 08700.003187/2017-74

[3] Dado de fevereiro de 2016

[4] Dado de fevereiro de 2016

[5] AC nº 08012.011736/2008-41 (BB/Nossa Caixa); AC nº 08700.010790/2015-41 (Bradesco/HSBC) e AC nº 08700.001642/2017-05 (Itaú/Citibank)

[6] OCDE (2020, a). **Digital disruption in financial markets**. Material de discussão disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/digital-disruption-in-financial-markets.htm>

[7] Vide TCCs: 08700.005211/2018-91, firmado pelo Bradesco; 08700.005212/2018-35, firmado pela Cielo; 08700.003638/2018-54, firmado por Itaú e Redecard; e 08700.005251/2018-32, firmado pelo Banco do Brasil

[8] Conforme Cláusulas 3.1.3 e 3.1.4, respectivamente, o TCC prevê obrigação para que i) o Bradesco mantenha a interface de consentimento disponível em 99% (noventa e nove por cento) do tempo durante cada mês e ii) tal interface possua tempo de resposta de até 1000ms (mil milissegundos) por solicitação de consentimento.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Cordeiro Macedo, Superintendente-Geral**, em 13/10/2020, às 14:16, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Mário Sérgio Rocha Gordilho Júnior, Coordenador-Geral**, em 13/10/2020, às 14:30, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Letícia Ribeiro Versiani, Coordenadora**, em 13/10/2020, às 14:34, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Pacheco Bastos, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 19/10/2020, às 12:11, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.cade.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0816090** e o código CRC **47C1C05A**.