

Parecer 13/2023-BCB/PGBC

Parecer que examina consulta a respeito do nível de detalhamento permitido para o compartilhamento de informações de terceiros recebidas no âmbito do Open Finance.

José de Lima Couto Neto

Subprocurador-Chefe do Banco Central

Diana Loureiro Maciel de Moura

Procuradora-Chefe do Banco Central

Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Lucas Alves Freire

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Cristiano Cozer

Procurador-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 13/2023-BCB/PGBC
PE 221480

Brasília (DF), 6 de janeiro de 2023.

Ementa: Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro. Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor) do Banco Central do Brasil (BCB). Questionamento da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) sobre nível de granularidade das informações de terceiros recebidas por meio do compartilhamento de dados no âmbito do Open Finance. Informações da contraparte do cliente autorizador (autor do consentimento para compartilhamento). Determinado dado pessoal e sob sigilo bancário pode ser compartilhado mediante consentimento de seu titular e, quando vinculado a informações da contraparte (a exemplo de extratos e comprovantes de transações), sem a necessidade de obtenção de consentimento dessa última, na medida em que a completude da informação seja útil e necessária para a prestação do serviço no âmbito do Open Finance, desde que observadas as condições legais e da regulamentação do referido sistema, com destaque para a inviabilidade de divulgação, desvio de finalidade (como a criação de perfis das contrapartes do cliente autorizador) e outras formas de exercício abusivo dos direitos de uso e consentimento referentes aos dados. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso.

Senhora Procuradora-Chefe,

ASSUNTO

O Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor) do Banco Central do Brasil (BCB) consulta a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) acerca do nível de granularidade das informações de terceiros recebidas por meio do compartilhamento de dados no âmbito do *Open Finance*. Mais especificamente, a discussão diz respeito aos dados das transações de que seja parte o cliente que consente com o compartilhamento, com foco especial nas informações referentes à contraparte – o terceiro que figura como pagador nas transações em que o cliente autor do consentimento é recebedor, ou que figura como recebedor naquelas em que o cliente é pagador.

2. A consulta decorre de questionamento da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) acerca da situação assim descrita pelo Denor:

“Atualmente, durante esse processo de compartilhamento, ocorre o seguinte:

Um cliente, ao consentir em compartilhar com a instituição B seus dados transacionais de conta na instituição A, possibilita que a instituição B tenha acesso às informações de terceiros que efetuaram, por exemplo, transferências/pagamentos para ele. As especificações constantes da IN nº 184 estabelecem que devem ser compartilhadas as seguintes informações: identificação do pagador ou recebedor (CPF/CNPJ), nº da conta, agência e instituição do pagador/recebedor.

Nesse contexto, a Febraban questiona se esse nível de detalhamento das informações de terceiro não feriria o disposto na LGPD e na LC 105 e pleiteia que a especificação seja alterada para contemplar as mesmas informações que aparecem no extrato do cliente (“literal do extrato”), conforme slides abaixo: [...]”

3. Diante disso, o Denor solicita o entendimento da PGBC sobre a questão, especialmente quanto à “possibilidade jurídica de manutenção dos campos conforme especificações vigentes”.

4. O assunto já contou com discussões e reuniões, nas quais o Denor sustentou que o compartilhamento da precisa identificação da contraparte do cliente autorizador (autor do consentimento) é essencial para o funcionamento esperado do *Open Finance*. Destacou a atividade de agregação de dados¹ e esclareceu que, para alguns serviços a ela associados – como a prestação de aconselhamento e gestão financeira de maneira inovadora no âmbito do *Open Finance* –, é útil e necessária a identificação da contraparte por meio do nome e do número de CNPJ ou CPF. Acrescentou que a falta ou incompletude de tais informações prejudicaria, por exemplo, a categorização automática de pagamentos e recebimentos, comprometendo ou inviabilizando serviços que envolvessem estabelecer e aferir metas e perfis de gastos e de investimento para consumidores.

5. O Denor também explicou que as informações da contraparte abrangidas pelo compartilhamento de dados transacionais são “*identificação do pagador ou recebedor (CPF/CNPJ), nº da conta, agência e instituição do pagador/recebedor*”, tal qual consta dos comprovantes (ou demonstrativos) referidos no Manual de Escopo de Dados e Serviços do Open Banking, Anexo à Instrução Normativa BCB nº 184, de 12 de novembro de 2021, itens 5.1 (“*Contas de depósitos à vista ou de poupança e de pagamento pré-pagas*”, campo “*Transações da conta*” / “*Identificação do pagador/recebedor de transação de pagamento*”) e 5.2 (“*Conta de pagamento pós-paga*”, campo “*Transações realizadas*” / “*Identificação do pagador/recebedor*”).

APRECIÇÃO

6. O *Open Finance*, entendido como “*compartilhamento padronizado de dados e serviços por meio de abertura e integração de sistemas*” (art. 2º, inciso I, da Resolução Conjunta BCB/CMN nº 1, de 2020), no que se refere aos serviços e dados relativos aos clientes, funda-se no consentimento expresso, esclarecido e específico para finalidades determinadas, nos termos dos arts. 5º, § 3º, e 10, da Resolução Conjunta BCB/CMN nº 1, de 2020:

“Art. 5º [...]

§ 3º É necessário obter consentimento do cliente, nos termos do art. 10, para fins do compartilhamento de dados de cadastro e de transações e de serviços de que tratam os incisos I, alíneas «c» e «d», e II, do **caput**, bem como dos que tratam o § 1º, no caso de dados e serviços a ele relacionados.

[...]

Art. 10. A instituição receptora de dados ou iniciadora de transação de pagamento, previamente ao compartilhamento de que trata esta Resolução Conjunta, deve identificar o cliente e obter o seu consentimento.

¹ Assim definida para os fins do *Open Finance* na Resolução Conjunta BCB/CMN nº 1, de 4 de maio de 2020: “Art. 2º [...] XII - agregação de dados: consolidação de dados compartilhados de acordo com o disposto nesta Resolução Conjunta com a finalidade de prestar serviços aos seus clientes.”

§ 1º O consentimento mencionado no caput deve:

I - ser solicitado por meio de linguagem clara, objetiva e adequada;

II - referir-se a finalidades determinadas;

III - ter prazo de validade compatível com as finalidades de que trata o inciso II, limitado a doze meses;

IV - discriminar a instituição transmissora de dados ou detentora de conta, conforme o caso;

V - discriminar os dados ou serviços que serão objeto de compartilhamento, observada a faculdade de agrupamento de que trata o art. 11;

VI - incluir a identificação do cliente; e

VII - ser obtido após a data de entrada em vigor desta Resolução Conjunta, com observância do cronograma de implementação estabelecido pelo Banco Central do Brasil.

§ 2º A alteração das condições de que tratam os incisos II a V do § 1º requer a obtenção de novo consentimento do cliente.

§ 3º É vedado obter o consentimento do cliente:

I - por meio de contrato de adesão;

II - por meio de formulário com opção de aceite previamente preenchida; ou

III - de forma presumida, sem manifestação ativa pelo cliente. [...]”

7. Entre os principais atributos do *Open Finance*, têm especial utilidade para o presente estudo o objetivo de incentivar a inovação e os princípios da segurança e da privacidade de dados, entre outros (arts. 3º, inciso I, e 4º, inciso II, da Resolução Conjunta BCB/CMN nº 1, de 2020). Além disso, todas as instituições participantes são responsáveis “pela confiabilidade, pela integridade, pela disponibilidade, pela segurança e pelo sigilo em relação ao compartilhamento de dados e serviços em que esteja envolvida, bem como pelo cumprimento da legislação e da regulamentação em vigor” (art. 31 da Resolução Conjunta BCB/CMN nº 1, de 2020).

8. Essas características evidenciam que o *Open Finance* funciona em harmonia com a legislação sobre proteção de dados pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD) e sobre sigilo bancário (Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001), especialmente quanto às seguintes disposições:

- Lei Complementar nº 105, de 2001:

“Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

[...]

§ 3º Não constitui violação do dever de sigilo:

[...]

V - a revelação de informações sigilosas com o consentimento expresso dos interessados; [...]”

- LGPD:

“Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

XII - consentimento: manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada;

[...]

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;

[...]

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular; [...]"

9. Nesse contexto, que observa os limites e cautelas da legislação, o titular dos dados protegidos tem direito de utilizá-los em seu interesse e, para tanto, pode consentir em que aqueles que lhe prestarão serviços tenham acesso a suas informações. Como se passa a demonstrar, essa possibilidade não parece ser alterada nas situações em que os dados do titular autor do consentimento estão, pela natureza das operações a que dizem respeito, necessariamente associados a elementos de informações referentes a terceiros.

10. Efetivamente, como descrito pela área técnica, há situações em que os dados da contraparte – o terceiro com quem o titular autor do consentimento se relacionou no âmbito dos sistemas financeiro e de pagamentos – são indispensáveis para alguns dos serviços prestados, de maneira inovadora, por meio do *Open Finance*².

11. Fora do *Open Finance*, situações da espécie são comuns. A título de exemplo, a pessoa natural ou jurídica que contrate serviço de contabilidade, consultoria ou advocacia encaminhará ao prestador de tal serviço comprovantes e outros documentos e informações referentes aos pagamentos recebidos e realizados, com a devida identificação das contrapartes e outras características relevantes de cada transação.

12. A presença de informações das contrapartes nos comprovantes e extratos não exclui o direito do cliente de compartilhar – ou de consentir com o compartilhamento, para maior eficiência – seus próprios documentos bancários com pessoas que lhes prestarão serviços que dependam daqueles elementos. Em tais situações, quando realizadas pelas vias tradicionais, nunca se cogitou sequer discutir se aquelas contrapartes estariam tendo seu sigilo violado³.

2 Ver a menção à agregação de dados e serviços derivados, em que as contrapartes do cliente precisam ser perfeitamente identificáveis num extrato agregado, inclusive para serem processados num serviço que propicie, de modo automatizado, análises e aconselhamentos acerca do perfil de gastos ou investimentos do autor do consentimento.

3 Nas bases de pesquisa da PGBC (sistemas Numerar e BCJUR2) e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), não se encontraram resultados que enfrentem especificamente o presente problema. Destaca-se que as informações de determinada pessoa sob sigilo bancário, por sua natureza, muitas vezes envolvem também dados protegidos de terceiros, que são as contrapartes não financeiras do titular nas transações nos sistemas financeiro e de pagamentos. Nesse cenário, a ausência de precedentes indica fortemente que, do ponto de vista jurídico, não se suscita a hipótese de que, em tais casos, o fornecimento pelo titular pudesse configurar violação do sigilo bancário ou de dados pessoais da contraparte.

13. Isso pode ocorrer com outros serviços ou quaisquer situações em que o cliente tenha interesse em comprovar a realização de determinada transação, a exemplo de um pagamento⁴. Em todos esses casos, o direito que o cliente bancário tem sobre os dados de suas próprias transações financeiras abrange compartilhá-los de maneira completa e necessária para o atendimento de seus interesses e sem a necessidade de obter da contraparte um consentimento adicional.

14. Por tais razões, pode-se afirmar que, quando o art. 1º, § 3º, inciso V, da Lei Complementar nº 105, de 2001, requer o consentimento “*dos interessados*”, o plural é claramente utilizado com o fim de atribuir caráter genérico àquela regra. Veja-se que essa utilização do plural se repete como técnica de redação adotada ao longo de todo o art. 1º. Ainda assim, não se cogita que o dever de sigilo só surgiria quando houvesse mais de uma operação ativa e passiva e mais de um serviço prestado – elementos referidos no plural no *caput* do art. 1º. Do mesmo modo, seria absurdo sustentar que o plural, no mencionado inciso V, serviria para exigir o consentimento de, necessariamente, mais de um interessado, o que, por sua vez, limitaria ainda mais a aplicabilidade daquela hipótese, restringindo-a aos casos em que haja multiplicidade de interessados.

15. Por sua vez, a LGPD vale-se, predominantemente, de técnica de redação distinta, empregando o singular para referências genéricas feitas em diversos dispositivos – ver, por exemplo, as definições no art. 5º e a hipótese de “*consentimento pelo titular*” no art. 7º, inciso I. Do mesmo modo, os conceitos e demais regras e situações referidos no singular continuarão aplicáveis nas situações concretas que apresentem multiplicidade dos elementos ali referidos.

16. Interpretação contrária – que exigisse, necessariamente, o consentimento tanto de uma parte como de sua contraparte em determinada transação financeira – levaria a resultados práticos absurdos e, evidentemente, contrários aos fins sociais a que se dirige a lei. Atentaria, pois, contra a regra de interpretação do art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁵.

17. A título de exemplo, tome-se um conflito de interesses entre duas pessoas envolvendo uma transferência bancária em que a primeira figura como pagadora e a outra, como recebedora. O pagador consulta um advogado para que examine a viabilidade de submeter a disputa à jurisdição ou outra forma de solução de conflito. Para tanto, essa pessoa solicita ao banco de que é cliente um comprovante oficial e completo da transação, constando todos os dados do recebedor, servindo tal documento para demonstrar que, naquela data indicada, tais recursos foram transferidos para determinada conta e agência bancária de titularidade do recebedor. O pagador tem direito de compartilhar esse documento e essas informações com seu advogado e pode e deve fazê-lo de maneira completa, sem ocultar parte das informações, a fim de que o prestador de serviço tenha

4 Destaca-se que o comprovante bancário tem força de recibo até mesmo no âmbito trabalhista, como estabelece o art. 464, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943: “Art. 464. O pagamento do salário deverá ser efetuado contra recibo, assinado pelo empregado; em se tratando de analfabeto, mediante sua impressão digital, ou, não sendo esta possível, a seu rogo. Parágrafo único. Terá força de recibo o comprovante de depósito em conta bancária, aberta para esse fim em nome de cada empregado, com o consentimento deste, em estabelecimento de crédito próximo ao local de trabalho.”

5 “Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

elementos suficientes para examinar o caso e aconselhar quanto ao melhor encaminhamento – bem como para, em futura e eventual ação judicial, comprovar o pagamento com segurança⁶. Perceba-se que, no exemplo, a utilidade e a necessidade do compartilhamento surgem ainda em fase consultiva pré-processual, ou seja, independentemente de o advogado ter ou não poderes de representação.

18. Nesse cenário comum, eventual exigência de consentimento da contraparte implicaria submeter o direito de uma das partes ao arbítrio da parte oposta, num cenário de litígio. Portanto, essa interpretação hipotética não atende à regra do citado art. 5º da LINDB.

19. Afastada a interpretação acima, pode-se afirmar que, em tais situações (em que a informação, para ser útil e completa, envolve necessariamente mais de uma pessoa), o direito ao uso da informação presente em um comprovante de transação financeira tem caráter solidário, podendo ser exercido na totalidade por um dos titulares, inclusive, quando necessário, no que tange ao consentimento.

20. Como qualquer outro direito, esse também deve ser exercido sem exceder manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes, sob pena de caracterizar abuso de direito, nos termos do art. 187 do Código Civil (CC), Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002⁷.

21. Na situação submetida a análise jurídica, parecem presentes, em tese, as condições para que o exercício do direito respeite as balizas acima. Efetivamente, não se trata de devassa das movimentações financeiras da contraparte, mas apenas de informação sobre transação pontual que ela espontaneamente realizou com o cliente que viria a consentir com o compartilhamento. Também não é o caso de divulgação nem de compartilhamento indiscriminado, mas de utilização nos limites da necessidade e da utilidade para o titular, assim como ocorre nos serviços tradicionais adotados como exemplo – contabilidade, consultoria e advocacia. Em reforço, relembra-se que, no *Open Finance*, a instituição recebedora tem o dever de sigilo, conforme o já citado art. 31 da Resolução Conjunta BCB/CMN nº 1, de 2020.

22. Por fim, merece especial atenção o argumento, presente nos slides que acompanharam a consulta, de que “empresas conseguiriam realizar perfilamento de dados de terceiros, sem que o titular desses dados tenha conhecimento desse tratamento, o que fere as legislações [...]”. Essa aventada possibilidade de desvio de finalidade não revela nenhuma inadequação jurídica da regulamentação. Ao contrário, trata-se de hipotético exemplo de violação direta do regramento do *Open Finance*, especialmente no que tange à finalidade determinada no consentimento do cliente, nos termos dos já citados arts. 5º, § 3º, e 10, inciso II, da Resolução Conjunta BCB/CMN nº 1, de 2020.

23. Do ponto de vista material, descumprimentos da espécie poderiam, em tese, ocorrer integralmente no âmbito interno das instituições, eventualmente dificultando a constatação

⁶ Do ponto de vista jurídico e com o foco no objeto da presente análise, é irrelevante a circunstância de o cliente entregar o documento diretamente ao advogado ou, diversamente, autorizar a que terceiro que o detenha (por exemplo, um prestador de serviço de arquivo ou gestão de documentos; ou mesmo o próprio banco) entregue ao advogado – o que seria mais assemelhado ao *Open Finance*. Trata-se de mero aspecto procedimental, alheio à questão jurídica em exame, que é o fornecimento decorrente da vontade de apenas uma das partes da transação, independentemente da vontade da contraparte.

⁷ “Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.”

e o correspondente combate. Entretanto, não se trata de fragilidade criada ou incrementada na regulamentação do *Open Finance*, que, no ponto, observa plenamente a legislação sobre proteção de dados, a exemplo do já transcrito art. 6º, inciso I, da LGPD. Esse comando legal já havia inaugurado, quanto ao mesmo ponto – vedação do desvio da finalidade que justificou o tratamento do dado –, aquela técnica de impor deveres negativos cujos eventuais descumprimentos tenderiam a ocorrer no âmbito interno das organizações obrigadas, do mesmo modo dificultando a descoberta e a apuração das violações.

24. Outro exemplo notável é o dever de eliminação dos dados pessoais após o término de seu tratamento (art. 16 da LGPD). Também nesse caso, eventual manutenção de cópia reserva do dado após a eliminação da versão “original” seria de difícil constatação e apuração, por se situar integralmente no plano interno da organização descumpridora.

25. Assim, no ponto, a legislação – regulamentação do *Open Finance* e LGPD, aplicável diretamente – contém as ferramentas necessárias para, no plano jurídico, deslegitimar as condutas em questão. Seria ilícita a conduta da instituição receptora de dados transacionais de cliente que desviasse a finalidade determinada no consentimento e passasse a tratar os dados com propósito distinto daquele especificamente autorizado – e um exemplo de desvio da espécie seria justamente a criação de perfis das contrapartes (que não consentiram) do cliente autorizador.

CONCLUSÃO

26. Pelo exposto, determinado dado pessoal e sob sigilo bancário pode ser compartilhado mediante consentimento de seu titular e, quando vinculado a informações da contraparte (a exemplo de extratos e comprovantes de transações), sem a necessidade de obtenção de consentimento dessa última, na medida em que a completude da informação seja útil e necessária para a prestação do serviço no âmbito do *Open Finance*, desde que observadas as condições legais e da regulamentação do referido sistema, com destaque para a inviabilidade de divulgação, desvio de finalidade (como a criação de perfis das contrapartes do cliente autorizador) e outras formas de exercício abusivo dos direitos de uso e consentimento referentes aos dados.

27. Por força da Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018, do Procurador-Geral do Banco Central (especialmente os arts. 2º, I, e 3º, § 1º), registra-se que esta manifestação não contém informações objeto de classificação em grau de sigilo nem informações pessoais, protegidas por sigilo legal ou por incidência de outra hipótese normativa de restrição de acesso.

28. A propósito, não é o caso de definição de estratégia jurídica, nem se vislumbra o enquadramento nas hipóteses que tornam indispensável invocar o sigilo profissional do advogado, exemplificadas no rol do art. 3º, § 5º, da Portaria nº 100.620, de 2018.

A sua consideração.

JOSÉ DE LIMA COUTO NETO
Subprocurador-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)
OAB/BA 17.584

De acordo.

À Senhora Subprocuradora-Geral.

DIANA LOUREIRO MACIEL DE MOURA
Procuradora-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)
OAB/AL 8.074

De acordo.

Ao Procurador-Geral Adjunto da Seção de Consultoria e Representação Extrajudicial (PGA-1), em razão da matéria.

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

(Seguem despachos.)

De acordo com o bem elaborado parecer.

Ao Procurador-Geral.

LUCAS ALVES FREIRE
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
Seção de Consultoria e Representação Extrajudicial (PGA-1)
OAB/MG 102.089

Aprovo.

Ao Diretor de Regulação (Dinor), para conhecimento da orientação firmada.

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

Para avaliar esta resposta a sua consulta, clique no link abaixo:

<https://home.intranet.bcb.gov.br/colab/pesquisapgbc/Lists/PesquisaPGBCB/newform.aspx>