



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE
SGAS 604, Lote 23, Avenida L2 Sul, Sala 207, Brasília/DF, 70.200-640
Tel: (61) 3212-8525 – E-mail: pgr-mpfcade@mpf.mp.br

PORTARIA PGR/MPF-CADE Nº 2, DE 2 DE JULHO 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 75/1993:

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 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE
 SGAS 604, Lote 23, Avenida L2 Sul, Sala 207, Brasília/DF, 70.200-640
 Tel: (61) 3212-8525 – E-mail: pgr-mpfcade@mpf.mp.br

CONSIDERANDO a competência do CADE em matéria de prevenção, apuração e repressão de infrações à Ordem Econômica, cabendo-lhe aprovar atos de concentração (artigos 88 a 90 da Lei nº 12.529/2011) e monitorar e acompanhar de forma permanente atividades e práticas comerciais (artigo 13, incisos I e II, da Lei nº 12.529/2011), com possibilidade de revisão de ofício ou por provocação de atos de concentração nas situações elencadas no artigo 91 da Lei nº 12.529/2011;

CONSIDERANDO a atribuição do MPF junto ao CADE para acompanhar as matérias afetas ao CADE, inclusive os atos de concentração, ampliando a comunicação entre o CADE e o MPF de modo a imprimir maior agilidade e efetividade nas ações de repressão às práticas de cartel e outras infrações à Ordem Econômica e às relações de consumo, além do desenvolvimento e aprimoramento das técnicas e procedimentos empregados na apuração de práticas de cartel e de outras infrações previstas na Lei nº 12.529/2011, conforme previsto no artigo 5º, inciso II, alínea “c”, artigo 6º, inciso XIV, alínea “b”, e artigo 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/1993;

CONSIDERANDO a aprovação do Ato de Concentração nº 08700.006373/2020-61, que prorrogou contrato vigente para o fornecimento de dados de clientes da empresa de telefonia Claro S.A. ao *bureau* de análise de crédito pessoal Serasa Experian S.A., na 178ª Sessão Ordinária de Julgamento, ocasião na qual o Tribunal não acolheu a proposta de avocação e, por maioria de votos, aprovou o ato sem restrições, não tendo sido – igualmente por maioria de votos – acolhida a manifestação do MPF junto ao Cade no sentido de ser oportunizada a prévia manifestação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, contudo foi acolhido o seu pedido sucessivo para determinar o envio da decisão do Tribunal a ambas as autoridades regulatórias, dando ciência da operação;

CONSIDERANDO que a operadora Claro possui poder de mercado e atua no ramo de telecomunicações, tanto no âmbito da telefonia local e de longa distância nacional e internacional, no Serviço Móvel Pessoal, em transmissão de dados e TV por assinatura, sendo controlada pela Claro Telecom Participações S.A.;

CONSIDERANDO que consoante o artigo 3º, inciso IX, da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), o usuário de serviços de telecomunicações é titular do direito à privacidade, tendo direito “*ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço*”;

CONSIDERANDO que o artigo 3º, inciso VII, da Resolução Anatel nº 632/2014 (*Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações*), reforça a garantia expressa do direito à privacidade do consumidor, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e nos regulamentos específicos de cada serviço “*à privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela Prestadora*”;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE
 SGAS 604, Lote 23, Avenida L2 Sul, Sala 207, Brasília/DF, 70.200-640
 Tel: (61) 3212-8525 – E-mail: pgr-mpfcade@mpf.mp.br

CONSIDERANDO que a teor do artigo 1º da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), compete à Anatel “organizar a exploração dos Serviços de Telecomunicações”, e nos termos de seu artigo 19, também lhe compete “celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções” (inciso VI) e “expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções” (inciso XI).

CONSIDERANDO que nos termos do artigo 19, inciso XIX, da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), cabe à Anatel exercer, relativamente às telecomunicações, as “competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE”;

CONSIDERANDO a previsão do artigo 2º, incisos I e IV, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), de que a disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos o “respeito à privacidade” e a “inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem”;

CONSIDERANDO que a teor do artigo 5º, inciso X, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), pode-se conceituar como “tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração”;

CONSIDERANDO o artigo 7º, inciso I, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), o qual prevê que o tratamento de dados pessoais somente é admitido “mediante o fornecimento de consentimento pelo titular”, que nos termos do artigo 8º “deverá ser fornecido por escrito ou por outro meio que demonstre a manifestação de vontade do titular”, de modo a atender o artigo 5º, inciso XII, que o conceitua como “consentimento: manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”;

CONSIDERANDO que a teor do artigo 5º, inciso I, da Lei nº 12.414/2011, com a redação dada pela Lei Complementar nº 166, de 2019, é prerrogativa do consumidor decidir quanto à manutenção dos seus dados pessoais no cadastro positivo de crédito do Sistema Financeiro Nacional, reservando-se-lhe o direito de cancelar sua inscrição a qualquer tempo;

CONSIDERANDO a seriedade dada ao tratamento dos dados pelo Parlamento brasileiro, a ponto de o artigo 15 da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998) e o artigo 17-B da Lei de Combate às Organizações Criminosas (Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE
 SGAS 604, Lote 23, Avenida L2 Sul, Sala 207, Brasília/DF, 70.200-640
 Tel: (61) 3212-8525 – E-mail: pgr-mpfcade@mpf.mp.br

12.850/2013), darem acesso restrito apenas ao Delegado de Polícia e ao Ministério Público, e somente dos dados cadastrais do investigado que “*informem exclusivamente a qualificação pessoal, a filiação e o endereço mantidos pela Justiça Eleitoral, empresas telefônicas, instituições financeiras, provedores de internet e administradoras de cartão de crédito*”, cujos demais dados que exorbitem os limites à qualificação pessoal, filiação e endereço, apenas podem ser obtidos mediante autorização judicial;

CONSIDERANDO a decisão do Supremo Tribunal Federal, tomada na ADI nº 6387-MC/DF, de 24 de abril de 2020, na qual o Tribunal, por maioria de votos, referendou a medida cautelar inicialmente deferida e com isso suspendeu a eficácia da Medida Provisória nº 654, de 17 de abril de 2020, que previa o compartilhamento de dados coletados por operadoras de telefonia com o IBGE, para fins de produção de estatísticas oficiais da situação de emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, tendo entre os seus fundamentos, afirmado que sob a ordem da Constituição de 1988 não se pode falar em dados pessoais insignificantes, o que revela a seriedade da preservação dos dados coletados por operadoras de telefonia, cuja observância também necessita ser verificada no presente caso;

CONSIDERANDO as informações extraídas da própria página virtual da empresa Serasa Experian S.A., de que passou a fornecer ao mercado os serviços “*Lista Online*” (<<https://serasalistaonline.zendesk.com/hc/pt-br/articles/360026008614-Como-funciona-a-Lista-Online->>. Acesso em 1º de julho de 2021) e “*Prospecção de Clientes*” (<<https://empresas.serasaexperian.com.br/campanhas/midia/prospeccao-clientes-mailing>>. Acesso em 1º de julho de 2021), por meio dos quais operacionalizou a triagem e a comercialização, não autorizada, de informações pessoais coletadas, na condição de *bureau* de ranqueamento de crédito, junto aos seus parceiros comerciais; e cuja “*Lista Online*” operacionaliza estratégia de venda de informações privadas de clientes da Serasa Experian S.A. através do fornecimento de ferramentas de triagem para a localização direcionada de clientes dotados das características almejadas pelo comprador de um banco de dados contendo a individualização descritiva de pessoas físicas e jurídicas;

CONSIDERANDO que por intermédio do “*Serviço de Prospecção de Clientes*” (<<https://empresas.serasaexperian.com.br/campanhas/midia/prospeccao-clientes-mailing>>) a Serasa Experian S.A. fornece ao mercado uma plataforma que, independentemente de autorização prévia, comercializa – inclusive por intermédio de representantes comerciais –, de modo geral no mercado, listas personalizadas contendo informações privadas de pessoas físicas ou jurídicas para direcionamento da estratégia comercial dos seus clientes;

CONSIDERANDO que diante da oferta de serviços envolvendo a venda de dados pela Serasa Experian S.A. o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou Ação Civil Pública nº 0736634-81.2020.8.07.0001, pleiteando a proibição da Serasa Experian S.A. de monetizar os dados pessoais que detenha em seus bancos de dados, na qual foi deferida a tutela de urgência em 2ª Instância pelo Relator, e devidamente confirmada em 27 de maio de 2021 pela 2ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE
 SGAS 604, Lote 23, Avenida L2 Sul, Sala 207, Brasília/DF, 70.200-640
 Tel: (61) 3212-8525 – E-mail: pgr-mpfcade@mpf.mp.br

Federal e Territórios, determinando a suspensão da comercialização de dados pessoais armazenados pela Serasa Experian S.A., pedido este que foi inicialmente indeferido na 1ª Instância;

CONSIDERANDO que devido às próprias características dos mercados de dados, uma empresa com poder de mercado elevado conta, potencialmente, com efeitos de rede acentuados, o que pode dificultar a entrada de novos agentes e facilitar o estabelecimento de um monopólio, acentuando efeitos deletérios para todas as camadas da ordem econômica, inclusive para os consumidores; bem como a proteção da privacidade dos dados pessoais e da autonomia individual do consumidor frente às grandes empresas de tecnologia é essencial à geração de pressões competitivas que fomentam a prospecção e desenvolvimento de inovações de mercado, gerando eficiências potencialmente benéficas ao aprimoramento do bem-estar geral da sociedade (REINO UNIDO. *Competition and Markets Authority. Information Commissioner's Office "Competition and data protection in digital markets: a joint statement between the CMA and the ICO"*. Disponível em: <<https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/2619797/cma-ico-public-statement-20210518.pdf>>);

CONSIDERANDO que o compartilhamento de dados pessoais de clientes entre a Claro S.A. e a Serasa Experian tem nítido potencial para acentuar efeitos de rede no mercado de *bureau* de proteção ao crédito, podendo gerar incentivos ao abuso de poder econômico em detrimento de concorrentes e do próprio consumidor, além de também poder gerar efeitos para a própria Ordem Econômica, notadamente sob o prisma do binômio eficiência econômica e liberdade de escolha, expressos na maior qualidade e segurança dos produtos e serviços ofertados no mercado;

CONSIDERANDO que o consumidor é titular do direito à privacidade dos seus dados pessoais e que a atribuição de poder decisório pleno quanto à disponibilização dessas informações é potencialmente benéfica ao mercado, reduzindo os efeitos negativos da assimetria de poder de mercado gerada pela concentração de informações pessoais repassadas pela Claro S.A. à Serasa Experian S.A.;

CONSIDERANDO que uma abordagem cautelosa, pautada pela análise caso a caso, parece ser a mais indicada para a avaliação de supostas condutas envolvendo mercados digitais, uma vez que intervenções podem rapidamente se tornar obsoletas e criar consequências indesejáveis para a Ordem Econômica;

RESOLVE instaurar **Procedimento Administrativo** para o acompanhamento dos efeitos econômicos das políticas comerciais implementadas pela Claro S.A. e pela Serasa Experian S.A., notadamente no que pertine à eventual produção de danos à Ordem Econômica e ao Consumidor como consequência da transferência não autorizada em lei ou regulamento específico dos dados de pessoas físicas e jurídicas pela Claro S.A. e comercializados pela Serasa Experian S.A., circunscrevendo-o no âmbito da defesa da concorrência com iminentes reflexos aos direitos coletivos e difusos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE
SGAS 604, Lote 23, Avenida L2 Sul, Sala 207, Brasília/DF, 70.200-640
Tel: (61) 3212-8525 – E-mail: pgr-mpfcade@mpf.mp.br

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 9º) e sua imediata publicação (Resolução CSMPF nº 87/2006, artigo 16, § 1º, inciso I c/c a Resolução CNMP nº 174/2017, artigo 9º);
- b.** Apensar ao presente procedimento cópia da Certidão de Trânsito em Julgado da aprovação, sem restrições, de Ato de Concentração nº 08700.006373/2020-61, pelo CADE tratando do fornecimento de dados de clientes da empresa de telefonia Claro S.A. ao *bureau* de análise de crédito pessoal Serasa Experian S.A., bem como cópia dos ofícios encaminhados por ordem do Plenário do CADE à Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), dando ciência da operação, com cópia dos autos públicos;
- c.** Apensar ao presente procedimento os anúncios de serviços de venda de dados pessoais veiculados na rede mundial de computadores pela Serasa Experian S.A. e pelos seus representantes comerciais;
- d.** Apensar ao presente procedimento cópia dos autos da Ação Civil Pública nº 0736634-81.2020.8.07.0001, proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, objetivando suspender a comercialização de dados pessoais armazenados pela Serasa Experian S.A., bem como cópia das respectivas decisões judiciais;
- e.** Expedir ofício informando a instauração deste procedimento para a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), para a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e para a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON);
- f.** Expedir a requisição de informações e esclarecimentos à Serasa Experian S.A. e à Claro S.A.;
- g.** Expedir ofício informando a instauração do procedimento à Egrégia 3ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal.

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

WALDIR ALVES
Procurador Regional da República
Representante do MPF junto ao CADE