

NOTA TÉCNICA SOBRE A REGULAÇÃO DO TELEMARKETING

Contribuição sobre a regulação da atividade de telemarketing e sua adequação à LGPD e ao CDC

JUNHO DE 2023



NOTA TÉCNICA SOBRE A REGULAÇÃO DO TELEMARKETING

*Contribuição sobre a regulação da atividade de telemarketing e
sua adequação à LGPD e ao CDC¹*

Julho de 2023

I. INTRODUÇÃO.....	2
II. DEFINIÇÕES.....	3
III. O MOVIMENTO REGULATÓRIO CONTRA O TELEMARKETING ABUSIVO.....	3
IV. AVALIAÇÃO DAS MOVIMENTAÇÕES REGULATÓRIAS.....	6
V. SÍNTESE DO MOVIMENTO INTERNACIONAL CONTRA O TELEMARKETING ABUSIVO.....	7
VI. SÍNTESE DA PRIMEIRA NOTA TÉCNICA DO IDEC, RELATIVA À CRIAÇÃO DE LISTAS DE BLOQUEIO E ÀS LEIS ESPARSAS SOBRE TELEMARKETING.....	8
VII. O CONSENTIMENTO PRÉVIO COMO BASE LEGAL PARA O TRATAMENTO DE DADOS NO TELEMARKETING ATIVO.....	10
VIII. DIREITOS DOS CONSUMIDORES-TITULARES E OUTROS LIMITES PARA O TELEMARKETING.....	12
IX. CONCLUSÃO.....	14
ANEXO I.....	15

¹ A presente nota técnica foi produzida pela equipe de pesquisadores do programa de telecomunicações e direitos digitais do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec): Marina Fernandes, Luã Cruz e Camila Leite.

I. INTRODUÇÃO

1. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) é uma organização da sociedade civil brasileira criada em 1986 com o objetivo de defender os direitos do consumidor — incluindo os direitos dos usuários de serviços públicos, a luta por relações econômicas justas e equilibradas, e a ampliação do acesso a bens e serviços essenciais. O Idec é uma associação de consumidores que atua em completa independência de governos, empresas e partidos políticos.
2. O Idec é composto por sete programas temáticos² comprometidos com a promoção de relação de consumo mais justas e no combate ao abuso realizados por empresas. No setor de telecomunicações, um dos principais problemas enfrentados pelos consumidores são as chamadas insistentes de telemarketing, em especial dos brasileiros que estão no topo do ranking dos países vítimas dessa forma de assédio.³
3. Durante os últimos anos o Idec vem atuando no tema de forma a melhor preservar os direitos dos consumidores. Em maio/2021, foi publicada **Nota Técnica**⁴ sobre o tema, em que foi demonstrado que iniciativas locais e nacionais relacionadas à criação de listas de bloqueio — por melhor que sejam — não têm se mostrado eficazes em eliminar ou mesmo reduzir o problema que, infelizmente, só cresce.
4. Já em 2022, diversas iniciativas da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) amplificaram o debate em torno regulação de telemarketing com objetivo de combater o telemarketing abusivo. As iniciativas trouxeram importantes avanços, mas a solução definitiva para coibição da abusividade é a garantia do respeito às legislações consumerista e de proteção de dados para condicionar o telemarketing ativo ao **consentimento prévio** do consumidor.
5. Nesse contexto, o Idec atualiza e sintetiza suas contribuições no tema, apresentando sugestões de possíveis melhorias e adequações à luz do recente avanço no ecossistema de proteção de dados pessoais e do consumidor.

² Alimentação Saudável, Energia, Consumo Sustentável, Saúde, Telecomunicações e Direitos Digitais, Serviços Financeiros e Mobilidade.

³ ALVIM, Mariana. Ligações telefônicas 'spam': Brasil lidera disparado ranking mundial de chamadas indesejadas. BBC, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-59693371>; SAFATLE, Amália. Brasileiros são as maiores vítimas de ligações indesejadas no mundo. Valor Econômico, 12 mar. 2021 Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/03/12/brasileiros-sao-as-maiores-vitimas-de-ligacoes-indesejadas-no-mundo.ghtml>

⁴ IDEC. Nota técnica sobre práticas abusivas, iniciativas implementadas pelo poder público e empresas, e bases legais para práticas de telemarketing. Idec, maio 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19Mg2bOg1tZcOv3o9DmP7ZZG8555s5Jkk/view>> Acesso em: 23 jun. 2023.

II. DEFINIÇÕES

6. O **telemarketing** é a prática de contatar consumidores para oferecimento de produtos ou serviços (telemarketing ativo), para doações e para cobranças. Esse contato pode ocorrer através de ligações ou mensagens (de texto ou por aplicativos de mensageria⁵).
7. O Idec entende haver **abusividade** no oferecimento de produtos e serviços via telemarketing quando o número de telefone do consumidor foi obtido de modo ilegal e/ou as ligações são realizadas sem seu consentimento qualificado. Além disso, a abusividade também estará presente quando as ligações são insistentes, realizadas em dias e horários inapropriados e com uso abusivo de robôs e/ou outras formas automatizadas de assédio. Por fim, também devem ser consideradas abusivas aquelas que se aproveitam da hipervulnerabilidade de segmentos específicos, como idosos, aposentados e pensionistas.⁶
8. Devido à alarmante taxa de telemarketing abusivo no Brasil, que **lidera o ranking mundial de telemarketing abusivo pelo quarto ano consecutivo** com cerca de 32,9 ligações do tipo por usuário ao mês⁷, observamos uma crescente movimentação regulatória, especialmente da Anatel e Senacon, com objetivo de combater seu abuso. Antes, entretanto, foram realizadas outras iniciativas, que o Idec entende serem insuficientes para esse combate.

III. O MOVIMENTO REGULATÓRIO CONTRA O TELEMARKETING ABUSIVO

9. A partir de março de 2022, a Anatel⁸ capitaneou as novas mudanças para combater o uso indevido e abusivo dos recursos de numeração telefônica para todos os setores. Neste movimento, impôs a obrigação de utilização do **prefixo telefônico 0303** para informar o consumidor que aquela é uma chamada de telemarketing, garantindo seu direito à escolha de atender ou não a ligação⁹. Em novembro, e no mesmo sentido, a agência determinou o uso do **prefixo 0304** para as chamadas de cobrança¹⁰.

⁵ Idec cobra da Anatel ações contra o telemarketing abusivo. Idec, 14 fev. 2023. Disponível em: <<https://idec.org.br/noticia/idec-cobra-da-anatel-acoes-contra-o-telemarketing-abusivo>> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁶ A Lei nº 6.930/2021, do Distrito Federal, veda às instituições financeiras, no Distrito Federal, ofertar e celebrar contrato de empréstimo financeiro e cartão de crédito consignado com idosos, aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3c45ee1d7a8a469a9511fd5302c1f850/Lei_6930_03_08_2021.html> Acesso em: 28/06/2023.

⁷ ALVIM, Mariana. Ligações telefônicas 'spam': Brasil lidera disparado ranking mundial de chamadas indesejadas. BBC, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-59693371>

⁸ A atuação completa da Anatel está disponível aqui: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/telemarketing/ligacoes-de-robos>> Acesso em: 29/06/2023.

⁹ ANATEL. 0303 entra em vigor para chamadas de telemarketing. Gov.br, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/0303-entra-em-vigor-para-chamadas-de-telemarketing>

¹⁰ ANATEL. Anatel aprova designação do número 0304 para atividades de cobrança. Gov.br, 03 nov. 2022. Disponível em:

10. Pouco antes, em julho de 2022, a Anatel emitiu uma importante **medida cautelar contra as ligações curtas realizadas por robôs**, as robocalls. O objetivo deste tipo de ligação é fazer uma "prova de vida", ou seja, saber se o número existe e está sendo usado por algum consumidor para depois um atendente ligar oferecendo produtos, serviços ou fazer cobranças.¹¹ A agência também determinou o bloqueio de empresas que realizarem mais de 100 mil chamadas diárias ou mais com duração de até três segundos, além de retirar a gratuidade destas ligações curtas. Em outubro, a agência determinou a criação de um **portal público e unificado** para o consumidor consultar a empresa titular do número que está fazendo as ligações inoportunas.¹² O portal "Qual Empresa Me Ligou" passou a operar a partir de fevereiro de 2023.¹³
11. Já no mês seguinte, alterou sua medida cautelar obrigando as operadoras de telecomunicações a notificar as empresas de telemarketing que abusarem das chamadas indesejadas antes de procederem com os bloqueios de chamadas.¹⁴
12. Por fim, **em abril de 2023, a Anatel prorrogou por mais um ano a medida cautelar e ampliou a partir de junho/2023**. Dessa forma, todas as prestadoras de telefonia fixa e móvel serão monitoradas e deverão se adequar a cautelar. Ou seja, todas essas empresas, inclusive as de pequeno porte, deverão fazer a manutenção dos critérios de bloqueio: (i) limite de 100 mil chamadas por dia por acesso; (ii) proporção de 85% de chamadas curtas por dia, por prestadora; e, (iii) em caso de descumprimento, bloqueio da originação de chamadas por 15 dias.¹⁵
13. Já a Senacon, em julho de 2023, **suspendeu as atividades de 180 empresas**, dentre elas associações, bancos, call centers e telecoms, por telemarketing abusivo.¹⁶ Em parceria com

<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-designacao-do-numero-0304-para-atividade-s-de-cobranca>

¹¹ SANT'ANA, Jéssica; CASTRO, Ana Paula. Anatel anuncia novas medidas para tentar combater o telemarketing abusivo. G1, 18 out. 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/18/anatel-anuncia-novas-medidas-para-tentar-combater-o-telemarketing-abusivo.ghtml>

¹² ANATEL. Anatel adota nova medida cautelar contra chamadas abusivas. Gov.br, 18 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/releases/anatel-adota-nova-medida-cautelar-contra-chamadas-abusivas>

¹³ <https://www.qualempresameligou.com.br/>

¹⁴ ANATEL. Despacho decisório nº 5/2022-51. Diário Oficial da União. Publicado em: 22/11/2022. Edição: 219. Seção 1. Página: 10. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-decisorio-n-5/2022/src-444953023>> Acesso em: 19 jul. 2023

¹⁵ BUTCHER, Isabel. Chamadas abusivas: em 11 meses houve redução de 40%, diz Anatel. Mobile Time, 27 abril 2023. Disponível em: <<https://www.mobiletime.com.br/noticias/27/04/2023/chamadas-abusivas-em-11-meses-houve-reducao-de-40-diz-anatel/>> Acesso em: 19 jun. 2023.

¹⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Telemarketing ativo abusivo: 180 empresas têm atividades parcialmente suspensas após ação coordenada pelo Ministério da Justiça por meio da Secretaria Nacional do Consumidor. Gov.br, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/telemarketing-ativo-abusivo-180-empresas-tem-atividades-par>

os Procons, o Ministério da Justiça aplicou a medida cautelar em todo território nacional após diversas denúncias dos consumidores. No mesmo mês, outra parceria entre as autoridades determinou a criação de um canal direto para denúncias de empresas que realizarem telemarketing abusivo.¹⁷

14. Importante ressaltar que **Procons** estaduais já dispõem de algumas iniciativas para combater o telemarketing abusivo, como as **listas de bloqueios**, nas quais o consumidor insere seus dados pessoais para deixar de receber chamadas de telemarketing. Inclusive, em novembro de 2022, o Procon-MG multou uma operadora que realizava telemarketing para consumidores que já haviam cadastrados seus números de telefone na “Lista Antimarketing” no estado.¹⁸ Ao mesmo tempo, em fevereiro de 2023, dados do mesmo órgão mostram que as reclamações sobre telemarketing abusivo aumentaram 51%.¹⁹
15. Já o Procon-RJ, em fevereiro de 2023, multou a operadora TIM em mais de R\$ 4 milhões por descumprimento ao Código de Defesa do Consumidor e a Lei Estadual nº 4.896/06.²⁰ A operadora realizava ligações fora dos horários permitidos mesmo após o consumidor cadastrar seu número telefônico em listas proibicionistas. Ainda, o órgão de defesa do consumidor ingressou com Ação Civil Pública para a empresa cessar a prática abusiva.
16. O Procon carioca realizou movimentações semelhantes em relação à operadora Claro, a multando em R\$ 12 milhões e ingressando com Ação Civil Pública após a prática continuar. Ainda, o TJRJ concedeu liminar proibindo a empresa de efetuar ligações de telemarketing abusivo aos consumidores.²¹

[cialmente-suspensas-apos-acao-coordenada-pelo-ministerio-da-justica-por-meio-da-secretaria-nacional-do-consumidor](#)

¹⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Consumidores poderão denunciar chamadas abusivas de telemarketing. Gov.br, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/consumidores-poderao-denunciar-chamadas-abusivas-de-telemarketing>

¹⁸ Procon-MG multa TIM em R\$ 864 mil por descumprimento do Sistema de Bloqueio de Telemarketing. Procon-MG, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/procon-mg-multa-tim-em-r-864-mil-por-descumprimento-do-sistema-de-bloqueio-de-telemarketing.shtml>

¹⁹ Reclamações sobre telemarketing abusivo aumentam 51% em MG, segundo o Procon. Portal Notícias R7, 06 fev. 2023. Disponível em: <https://noticias.r7.com/minas-gerais/balanco-geral-mg/videos/reclamacoes-sobre-telemarketing-abusivo-aumentam-51-em-mg-segundo-o-procon-06022023>> Acesso em: 19 jun. 2023.

²⁰ Procon-RJ multa TIM em mais de R\$ 4 milhões por telemarketing abusivo. Portal IG Economia, 07 fev. 2023. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2023-02-07/procon-multa-tim-telemarketing-abusivo.html>> Acesso em: 19 jul. 2023.

²¹ Procon-RJ obtém decisão favorável no Tribunal de Justiça em ação contra a Claro S/A. Procon-RJ, 18 maio 2023. Disponível em: <http://www.procon.rj.gov.br/index.php/publicacao/detalhar/4972>> Acesso em: 19 jun. 2023.

IV. AVALIAÇÃO DAS MOVIMENTAÇÕES REGULATÓRIAS

17. Reconhecemos a importância destas movimentações e seus benefícios aos consumidores — especialmente em relação à medida cautelar contra robocalls, a disponibilização de canais de denúncia e as identificações 0303 e 0304. Ao mesmo tempo, entendemos que não se tratam de movimentações capazes de arrematar o problema, especialmente em relação às listas de cadastro, que isoladas se demonstram pouco eficazes diante da gravidade no quadro.
18. O problema do telemarketing abusivo está diretamente relacionado ao **uso ilícito de dados pessoais**, observável em dados recentes da Senacon, que indicam que 92% dos consumidores afirmaram **não ter relação com a empresa que os ligou**, ou seja, não haviam previamente contratado nenhum serviço e 99% dos consumidores declararam **não ter consentido em receber ligações** com oferta de produtos e serviços²².
19. A importunação e abusividade fica ainda mais evidente ao considerarmos que 51% das ligações de telemarketing ativo realizadas no Brasil são efetuadas por robôs.²³ Ou seja, mesmo quando os consumidores atendem, trata-se apenas de uma importunação, sem o efetivo oferecimento de qualquer serviço e/ou produto.
20. Ainda, deve ser considerado o aumento na realização telemarketing via mensagens de texto — que, em sua maioria, também se utilizam de dados pessoais sem consentimento. Nesse sentido, 75% dos usuários do WhatsApp já receberam mensagem de spam de vendas.²⁴
21. Considerando que a ampla maioria dos consumidores sequer consentiu em receber as ligações e mensagens, reafirmamos o posicionamento do Idec de que as ligações de telemarketing só devem ocorrer após o consentimento — **que deve ser livre, expresso e informado dos titulares**. De forma de destrinchar esse argumento e demonstrar como uma lista de cadastro nacional pode não ser a solução mais eficiente em relação ao problema enfrentado, vejamos a síntese do posicionamento do Idec em nota técnica que, apesar de ser do ano de 2021, se mantém atual na exposição do problema e na proposta de solução.

²² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Canal para denúncias de telemarketing abusivo recebe mais de 26 mil denúncias. Gov.br, 04 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/canal-para-denuncias-de-telemarketing-abusivo-recebe-mais-de-26-mil-denuncias>

²³ MARIN, Jorge. Telemarketing: 51% das ligações recebidas no Brasil são feitas por robôs. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/mercado/262133-telemarketing-metade-ligacoes-recebidas-brasil-feitas-robos.htm>> Acesso em: 23 jun. 2023.

²⁴ MOBILE TIME; OPINION BOX. Mensageria no Brasil. Fevereiro, 2022. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/mensageria-no-brasil-fevereiro-de-2022/>

V. SÍNTESE DO MOVIMENTO INTERNACIONAL CONTRA O TELEMARKEETING ABUSIVO

22. No cenário internacional, o combate ao telemarketing abusivo e a movimentação regulatória no setor estão muito relacionados à proteção de dados pessoais. Além disso, mesmo concentradas no âmbito da proteção de dados, é possível observar uma pluralidade de atuações.
23. Ainda em 2021, a **Alemanha** sancionou lei **proibindo o telemarketing sem consentimento prévio dos consumidores-titulares**.²⁵ A justificativa, segundo projeto de lei apresentado pelo Governo alemão, está relacionada à proteção de dados e à defesa dos consumidores. Os telefonemas e/ou mensagens eram realizados sem prévia autorização e, frequentemente, pressionavam e induziam os consumidores a contratar algo que eles não desejam.²⁶
24. No **Peru** — segundo colocado no ranking de telemarketing abusivo — a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD) vem atuando no caso. Em dezembro de 2021, a autoridade **sancionou empresas pelo compartilhamento de dados pessoais para chamadas de telemarketing ativo sem consentimento**.²⁷ A regulação peruana prevê que para o uso de dados para publicidade a base legal é o consentimento, que, assim como no Brasil, deve ser livre, prévio, expresso e informado.
25. De forma semelhante, em março de 2022, a agência pública de proteção de dados do **Reino Unido**, Information Commissioner's Office (ICO), investigou e multou cinco empresas de telemarketing.²⁸ De forma similar a experiência brasileira, **o telemarketing abusivo era direcionado a pessoas mais idosas e vulneráveis. Sendo que, três delas, assim como no caso peruano, não comprovaram o consentimento prévio por parte dos titulares.**

²⁵ Drucksache 19/26915. Deutscher Bundestag. Disponível em: <<https://dserver.bundestag.de/btd/19/269/1926915.pdf>> Acesso em: 19/06/2023.

²⁶ FRITZ, Karina Nunes. Parlamento alemão proíbe telemarketing sem consentimento e limita prazo de carência de contratos de consumo. Migalhas, 06 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/german-report/348095/parlamento-alemao-proibe-telemarketing-sem-consentimento>> Acesso em: 19/06/2023.

²⁷ Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales multa a financiera y a aseguradora oncológica por llamadas sin consentimiento. ANPD e MINJUSDH, 14 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/569980-autoridad-nacional-de-proteccion-de-datos-personales-multa-a-financiera-y-a-aseguradora-oncologica-por-llamadas-sin-consentimiento>> Acesso em: 19/06/2023.

²⁸ VENTURA, Ivan. Por que a autoridade britânica de dados está preocupada com o telemarketing ativo? Consumidor Moderno, 21 mar 2022. Disponível em: <<https://consumidormoderno.com.br/2022/03/21/autoridade-dados-telemarketing/>> Acesso em: 19/06/2023.

26. Em julho de 2022, a **Itália** também estabeleceu novas normas para a realização de telemarketing.²⁹ De forma semelhante à atuação da Senacon e Procon, a nova legislação prevê a criação de uma plataforma de “opt-out” para o telemarketing. O serviço, porém, está relacionado à **revogação do consentimento por parte dos titulares para utilização de seus números de telefones para fins de marketing e pesquisa de mercado.**
27. Por fim, em julho de 2023, a legislação de telecomunicações da Espanha também passou a proibir chamadas de cunho publicitário sem o consentimento dos titulares-consumidores. Ainda, a regulamentação da Agência Espanhola Protección Datos (AEPD), também proíbe que as chamadas - mesmo consentidas - sejam direcionadas a um público específico, de forma proteger os grupos sociais mais vulneráveis. Ainda, no início de cada chamada, a empresa deve se identificar, indicar a finalidade específica do contato publicitário e possibilitar ao consumidor a revogação do consentimento.³⁰
28. A crescente movimentação internacional em torno do tema está alinhada às preocupações das autoridades brasileiras. No entanto, a falta de arranjo entre o Sistema de Defesa do Consumidor e o ecossistema de proteção de dados pode dificultar a solução definitiva para a abusividade enfrentada — por mais bem intencionados que os movimentos regulatórios sejam.

VI. SÍNTESE DA PRIMEIRA NOTA TÉCNICA DO IDEC, RELATIVA À CRIAÇÃO DE LISTAS DE BLOQUEIO E ÀS LEIS ESPARSAS SOBRE TELEMARKETING

29. Em nota técnica elaborada pelo Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais do Idec em maio de 2021,³¹ apresentamos dados sobre a gravidade do problema, a legislação aplicada e as principais iniciativas nacionais e estaduais que ainda se mostram ineficazes para sanar esse quadro. Apresentamos também a então recente Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e como suas bases criam um ecossistema propício para uma solução definitiva do problema por meio da condição do consentimento prévio.
30. Os problemas das listas de bloqueio a partir do cadastro dos consumidores se mantêm e são relativos à: (i) falta de efetividade, (ii) não universalidade e (iii) inadequação ética-normativa.
31. O primeiro problema (**falta de efetividade**) evidencia-se por meio dos dados que apontam que apenas um seleto número de consumidores têm acesso às informações e recursos

²⁹ REUOKE, Denise; CUNHA, Esther e POLIDO, Fabrício. Telemarketing e privacidade: novas regras impostas na Itália reforçam a importância da gestão dos dados pessoais. Disponível em: <<https://www.baptista.com.br/telemarketing-e-privacidade-novas-regras-impostas-na-italia-reforcam-a-importancia-da-gestao-dos-dados-pessoais/>> Acesso em: 28/06/2023.

³⁰ AEPD. Derechos a no recibir llamadas comerciales no solicitadas. AEPD, 2023. Disponível em: <aepd.es/es/documento/info-derechos-llamadas-comerciales-no-solicitadas.pdf> Acesso em: 14/07/2023.

³¹ IDEC. Nota técnica sobre práticas abusivas, iniciativas implementadas pelo poder público e empresas, e bases legais para práticas de telemarketing. Idec, maio 2021. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/19Mg2bOg1tZcOv3o9DmP7ZZG8555s5Jkk/view>> Acesso em: 23 jun. 2023.

necessários para providenciar seu cadastro. Por exemplo, a lista de bloqueio nacional [Não Me Perturbe](#), em vigor desde julho de 2019, possuía em 2022 **somente 5 milhões de números de telefones**³² cadastrados, montante inferior a 2% dos quase 270 milhões de contratos existentes no país, entre telefones fixos e móveis.

32. Ainda, mesmo cadastrados em listas de bloqueio nacionais e estaduais (vinculadas aos Procons regionais), os consumidores **continuam recebendo e denunciando a prática de telemarketing abusivo**. Isso pode ocorrer porque as listas têm como característica o bloqueio de chamadas específicas. O [Não Me Perturbe](#), por exemplo, está relacionado a empresas bancárias de crédito consignado e operadoras de telecomunicações. Igualmente, por prática ilícita das empresas submetidas às listas e suas terceirizadas, que não se atentam às listas de bloqueios e utilizam de forma abusiva os dados dos consumidores.
33. Também podemos destacar a Lei Estadual 4.896/2006 do RJ (modificada em 2018 pela Lei 7.853) que regulamenta o telemarketing no estado (i) obrigando as prestadoras de telefonia fixa e móvel a constituírem cadastro de consumidores que optem pelo não recebimento de telemarketing, (ii) além de vedar ligações com essa finalidade após as 18h nos dias úteis e em qualquer horário nos finais de semana e feriados³³. Ainda assim, pesquisa realizada pela Senacon sobre ligações indesejadas demonstrou que, mesmo com a criação da lista de cadastro desde 2006 e limitação dos horários desde 2018, o Rio de Janeiro figurava na terceira posição como Estado com o maior número de reclamações sobre o tema em 2022³⁴.
34. No que tange ao segundo problema (**não universalidade**), temos dois impactos. Primeiro, que as listas não são unificadas, sendo limitadas em escopo geográfico ou setorial. Segundo, a realidade mostra ser inviável submeter e fiscalizar os milhares de responsáveis pelas chamadas insistentes dispersos no mercado — como pequenas empresas e operadoras terceirizadas de telemarketing. Temos, por exemplo, no setor de crédito consignado, os conhecidos “pastinhas”³⁵, que operam a oferta de crédito para aposentados e se mostram

³² IMENES, Martha. Número de inscritos na plataforma 'Não me perturbe' ultrapassa 5 milhões; confira como se inscrever. Extra, 20 abr. 2022. Disponível: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/numero-de-inscritos-na-plataforma-nao-me-perturbe-ultrapassa-5-milhoes-confira-como-se-inscrever-25481762.html>

³³ Em 2021, tais normativos tiveram sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 5962 - proposta pela Abrafix, julgou constitucional uma lei do Estado do Rio de Janeiro que trata do tema de telemarketing. Um dos argumentos da Abrafix foi de que caberia exclusivamente à Anatel a atribuição de disciplinar regras entre concessionários e usuários, não havendo competência concorrente dos Estados para regulamentar a questão. Segundo decidido pelo STF, a lei estadual teve como objetivo proteger o consumidor, "pobre consumidor, que nesse caso não pode sequer dizer desaforos ao telefone, porque geralmente do outro lado está um robô", conforme salientado pelo Ministro Relator, Marco Aurélio.

³⁴ Minas lidera reclamações por ligações de telemarketing, diz pesquisa. Senacon, 23 set. 2022. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/brasil/minas-lidera-reclamacoes-por-ligacoes-de-telemarketing-diz-pesquisa-1.2738901>

³⁵ Assédio de ‘pastinhas’ inferniza a vida financeira de aposentados. Jornal Nacional, ago. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/08/assedio-de-pastinhas-inferniza-vida-financeira-de-aposentados.html>> Acesso em: 22 jun. 2023.

absolutamente alheios à instituição do “Não Me Perturbe”, mantendo a prática de assédio inclusive para os consumidores que se cadastraram na lista, como citamos acima.

35. Ao mesmo tempo, o terceiro problema (**inadequação ética-normativa**) concebe a incongruência existente na lógica da lista de bloqueio, visto que sua criação acaba por permitir a prática de telemarketing abusivo desde que a vítima não esteja cadastrada previamente. **Ou seja, transfere para o consumidor — parte vulnerável da relação — a responsabilidade de buscar uma alternativa para se proteger dos assédios, desonerando os agentes causadores do problema.** Insistir em iniciativas dessa natureza, por mais bem intencionadas que sejam, tende a manter a atual situação de descontrole e abuso generalizado.
36. Já em relação ao site “[Qual Empresa Me Ligou](#)”, que relaciona o número que ligou ao consumidor a empresa de telemarketing, não denuncia empresas terceirizadas ou pequenas empresas de telemarketing.
37. Portanto, concluímos que a solução está na recente evolução do arcabouço legal brasileiro, fonte imprescindível para a implantação de um marco legal sobre o tema. Neste contexto, além da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor, que já apresentam princípios gerais para a proteção do consumidor, tem-se a LGPD como insumo central para a avaliação e adequação das práticas de telemarketing.

VII. O CONSENTIMENTO PRÉVIO COMO BASE LEGAL PARA O TRATAMENTO DE DADOS NO TELEMARKETING ATIVO

38. É fato notório o número de telefone ser um dado pessoal³⁶, portanto, é fundamental que seu tratamento seja realizado nos termos da LGPD. Em decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387/DF, o plenário do STF decidiu que **números de telefone devem ser considerados dados pessoais**,³⁷ anulando medida provisória que obrigava empresas de telecomunicação a compartilhar dados com o IBGE. A Min. Relatora Rosa Weber considerou que o compartilhamento pode gerar “danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de

³⁶ STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade no 6.390 MC-REF/DF, Rel. Rosa Weber, 07/05/2020. Inteiro teor em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTO=TO&docID=754358567>> Acesso em: 23 jun. 2023.

³⁷ Ibidem, Voto do Ministro Ricardo Lewandowski que, assim como as demais manifestações do plenário, considera o número de telefone enquanto dado pessoal, e destaca a relevância desse entendimento no seguinte trecho: “Aliás, todos nós sabemos que, nos dias que correm, o número de uma linha celular, por exemplo, tem a finalidade muito maior do que, singelamente, servir para que pessoas telefonem umas para as outras. Na verdade, esse número serve como chave de identificação e de acesso a um universo de plataformas eletrônicas, como bancos, supermercados, serviços públicos e redes sociais, todas elas detentoras das mais variadas informações sobre o titular daquela linha telefônica.” p. 76.

telefonia fixa e móvel". Inclusive, **foi nessa decisão judicial que o direito à proteção dos dados pessoais foi reconhecida como um direito fundamental.**

39. A legitimidade do tratamento de dados pessoais é verificada a partir da necessária vinculação de cada tratamento a uma hipótese legal, elencadas nos artigos 7º e 11 da legislação. Analisamos, no Anexo I, as hipóteses previstas na legislação para justificativa de telemarketing ativo.
40. Faz-se necessário despender mais atenção à base de legítimo interesse. O legítimo interesse é uma hipótese legal mais abrangente, atribuindo alta discricionariedade aos agentes de tratamento de dados. Portanto, está limitado pela própria legislação, devendo servir exclusivamente para finalidades lícitas e alinhadas às legítimas expectativas dos consumidores. Além disso, a legislação reforça o respeito aos direitos e liberdades dos consumidores-titulares.
41. A situação analisada foge completamente da licitude e sua boa-fé (art. 10, inciso II, LGPD). Como abordado ao longo desta nota técnica os **consumidores brasileiros são diariamente importunados por ligações e mensagens reiteradas com objetivo de induzi-los a comprar o que não desejam**. Assim, são exacerbados os riscos a direitos e liberdades, especialmente no âmbito da defesa dos consumidores.
42. A prática de ligações insistentes sem consentimento conflita diretamente com a proteção do consumidor contra **publicidade enganosa e abusiva**, bem como contra métodos coercitivos ou desleais, sendo tais garantias assentadas no art. 6º, inciso IV do CDC³⁸ e em jurisprudência aplicada ao tema.³⁹ A publicidade abusiva fica caracterizada diante da insistência injustificada por parte da operadora, com ligações e mensagens diárias mesmo após pedido formal de cancelamento e cadastro de CPF em plataformas como a “Não me Perturbe”.
43. A prática também pode ser considerada uma prática abusiva, nos termos do art. 39, inciso III e V do CDC. Afinal, as empresas de telemarketing se prevalecem da fraqueza ou ignorância do consumidor, especialmente em relação à sua idade, saúde, conhecimento ou condição social para impingir seus produtos e/ou serviços. Podemos ver a acentuada ilegalidade da prática de ligações de ofertas de crédito consignado para idosos que, conforme

³⁸ CDC, Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

³⁹ Ao se tratar de situação absurda que ultrapassa o mero dissabor cotidiano, a jurisprudência vem considerando a aplicação de indenização por danos morais nesses casos considerando os seguintes argumentos/teses: (i) perturbação do sossego e o vilipêndio à vida privada que extrapolam os limites do mero aborrecimento cotidiano e (ii) aplicação da teoria do desvio produtivo (STJ, AREsp 1.260.458/SP na 3ª Turma) que considera a perda do tempo útil do consumidor despendido para lidar com a grande quantidade de ligações indesejadas em detrimento de suas atividades profissionais ou privadas.

levantamentos recentes, colocam esse problema dentre os mais reclamados no Banco Central,⁴⁰ caracterizando uma vantagem manifestamente excessiva perante os consumidores.

44. Ainda, as finalidades pretendidas — oferecimento de produtos e serviços por meio do contato telefônico ou por mensagens — não são adequadas às outras limitações impostas pela legislação. Afinal, **o legítimo interesse deve estar relacionado ao apoio e à promoção de atividades do controlador, mas não basear toda atividade-fim do controlador de dados, com no caso em análise** (art. 10, inciso I). Também, **o legítimo interesse deve estar relacionado a prestação de um serviço que beneficie o titular-consumidor** (art. 10, inciso II), o que também não se observa. Os consumidores seriam muito mais beneficiados se pudessem escolher quando receber ligações, de forma a usufruir de seus direitos e liberdades para realizar uma compra.
45. Resta evidente a total desproporcionalidade das ligações de telemarketing pelos dados apresentados na seção IV desta nota técnica: 99% dos consumidores não consentiram para a realização do telemarketing e 51% das ligações foram efetuadas por robôs.
46. Nesse sentido, a justificativa da legislação alemã citada anteriormente afirma que “a publicidade telefônica não autorizada, representa não só um incômodo irrazoável, mas também, em muitos casos, **faz com que o consumidor seja pressionado ou induzido a contratos que ele não quer celebrar**”.⁴¹
47. Como já mencionado, a proteção de dados pessoais é um direito fundamental (art. 5º, inciso LXXIX, CF/88). Inclusive, no voto do Min. Gilmar Mendes durante o julgamento da ADI 6.387/DF, relaciona o direito fundamental à proteção de dados ao "direito à autodeterminação informacional como um contraponto a qualquer contexto concreto de coleta, processamento ou transmissão de dados passível de configurar situação de perigo".
48. Em suma, para que seja possível a utilização da base legal do legítimo interesse o operador deve garantir (i) um fluxo-informacional íntegro-apropriado para o livre desenvolvimento da personalidade do titular e (ii) respeitar a legítima expectativa dos consumidores, garantindo-se, inclusive, medidas de transparência.⁴² Ambas hipóteses não podem ser

⁴⁰ ROCHA, André Ítalo. Reclamações contra crédito consignado batem recorde e Febraban exclui 9 correspondentes do sistema. Estadão, 04 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/reclamacoes-contras-credito-consignado-batem-recorde-e-febraban-exclui-9-correspondentes-do-sistema/>> Acesso em: 23 jun. 2023.

⁴¹ FRITZ, Karina Nunes. Parlamento alemão proíbe telemarketing sem consentimento e limita prazo de carência de contratos de consumo. Migalhas, 06 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/german-report/348095/parlamento-alemao-proibe-telemarketing-sem-consentimento>> Acesso em: 19 jun. 2023.

⁴² BIONI, Bruno R. Proteção de Dados Pessoais - A Função e os Limites do Consentimento. Grupo GEN, 2021.

observadas no caso do telemarketing abusivo, logo, a base legal do legítimo interesse não pode ser utilizada.

49. Conclui-se, portanto, que o telemarketing ativo, diante de sua finalidade específica, **só pode ser realizado após consentimento prévio do consumidor**. Não há outra base legal para tratamento de dados possível para o uso de dados pessoais para fins de publicidade, marketing ou vendas, sendo salutar legislação federal específica que reconheça e incorpore essa orientação.

VIII. DIREITOS DOS CONSUMIDORES-TITULARES E OUTROS LIMITES PARA O TELEMARKETING

50. Além do alinhamento com a base legal do consentimento, também é necessário que os controladores de dados — no caso, as empresas de telemarketing — observem os princípios de proteção de dados e os direitos dos titulares, bem como o cumprimento das obrigações dos agentes de tratamento.

51. Dentre os principais direitos a serem cumpridos, podemos destacar (i) a revogação do consentimento, dando fim a atividade do operador, e a (ii) eliminação dos dados, de forma que seu número de telefone e outros dados pessoais deixem de constar no banco de dados do operador (art. 18, LGPD). O acesso a esses direitos deve ser facilitado pelos controladores, de forma a garantir aos consumidores-titulares a efetiva proteção de seus dados pessoais.

52. De forma complementar, o combate ao telemarketing deve ser estendido para serviços de mensageria privada, SMS e qualquer outra forma de comunicação para oferecimento de produtos e serviços que tenham como base a utilização de dados pessoais. É o que a experiência mostra ser necessário para o bem-estar do consumidor, atualizar as normas conforme o desenvolvimento tecnológico e as práticas sociais.

53. Devem ser estabelecidos, também, por meio de legislação ou regulação setorial de abrangência nacional, parâmetros básicos para a prática do telemarketing, para além do **consentimento prévio do consumidor-titular e a adequação a LGPD e ao CDC**. Como um **número máximo de chamadas, dias e horários apropriados**, além da **vedação aos robocalls, bots, robôs** ou qualquer programa de software que execute tarefas automatizadas, repetitivas e pré-definidas. Também é necessário **atenção especial aos idosos, aposentados e pensionistas**, principais vítimas do telemarketing bancário, devendo ser vedada a ligação voltada exclusivamente a esse público, especialmente por suas características sociais e financeiras⁴³. Neste sentido, vê-se o surgimento e o avanço na tramitação de projetos de leis que unifiquem as regras sobre o telemarketing abusivo.

⁴³ AEPD. **Publicidad no deseada**. 28 jun. 2023. Disponível em: <https://www.aepd.es/es/areas-de-actuacion/publicidad-no-deseada>

54. São diversos os projetos de lei estaduais que tratam da matéria, além dos projetos relacionados ao cadastro negativo e identificação de chamadas, também há projetos relacionados à (i) limitação de dias e horários,⁴⁴ (ii) proibição as ligações automáticas,⁴⁵ (iii) ampliação as proibições para mensagens de texto⁴⁶ e (iv) preocupação com idosos, aposentados e pensionistas.⁴⁷

55. Ainda, **reiteramos a importância da medida cautelar da Anatel para coibir essa prática abusiva**. É essencial que, no âmbito dos serviços de telecomunicação, a Anatel continue fiscalizando e mantenha os critérios de bloqueio, quais são: (i) limite de 100 mil chamadas por dia por acesso; (ii) proporção de 85% de chamadas curtas por dia, por prestadora; e, (iii) em caso de descumprimento, bloqueio da originação de chamadas por 15 dias.

56. Por fim, no âmbito das ligações telefônicas, a regulamentação dos serviços de telecomunicação deve facilitar o acesso dos consumidores ao atendimento humano. Ainda, o Decreto nº 7.962/13, que regulamenta o CDC ao dispor sobre a contratação no comércio eletrônico, já estabelece que os consumidores devem ter acesso a atendimento facilitado e as empresas devem manter serviço adequado e eficaz de atendimento em meio eletrônico (art. 1º, inciso II e art. 4º, inciso V).

IX. CONCLUSÃO

57. Concluímos ser central a condição do **consentimento livre, expresso e informado** para o recebimento de telemarketing, de modo a adequar o projeto de Lei com as previsões do Código de Defesa do Consumidor e com a Lei Geral de Proteção de Dados.

⁴⁴ 1) Projeto de Lei nº 614 /2019, que tramita Assembleia Legislativa do São Paulo, saiba mais em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000263727>> Acesso em: 28/06/2023.

⁴⁵ 1) Projeto de Lei nº 447/2023, que tramita na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, saiba mais em: <<https://www3.al.es.gov.br/spl/processo.aspx?id=372876&termo=telemarketing>> Acesso em: 28/06/2023; 2) Projeto de Lei 793/2023, que tramita na Assembleia Legislativa de São Paulo, saiba mais em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000488776>> Acesso em: 28/06/2023; 3) Projeto de Lei Ordinária nº 0131/23-AL, que tramita na Assembleia Legislativa do Amapá, saiba mais em: <http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=125471> Acesso em: 28/06/2023 4) Projeto de Lei nº 522/2023, que tramita na Assembleia Legislativa do Amazonas, saiba mais em: <<https://sapl.al.am.leg.br/materia/162855>> Acesso em: 28/06/2023.

⁴⁶ 1) Projeto de Lei nº 539/2023, que tramita na Assembleia Legislativa do Paraná, saiba mais em: <<http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=113390>> Acesso em: 28/06/2023

⁴⁷ 1) Projeto de Lei nº 236/2020, que tramita na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, saiba mais em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/252/AnoProposicao/2021/Origem/Px/Default.aspx>> Acesso em: 28/06/2023; 2) Projeto de Lei nº 58 de 2021, que tramita na Assembleia Legislativa do Acre, saiba mais em: <<https://sapl.al.ac.leg.br/materia/10145>> Acesso em: 28/06/2023 e 3) Projeto de Lei nº 104 de 2021, que tramita na Assembleia Legislativa de Roraima, saiba mais em: <<https://sapl.al.rr.leg.br/materia/446>> Acesso em: 28/06/2023.

58. Somente assim tal medida representará um passo importante e definitivo para o problema, atendendo a demanda de milhões de consumidores que sofrem com essa prática e contam com o protagonismo do Poder Público para uma solução democrática.
59. O Idec está aberto à oportunidade de diálogo e construção conjunta, inclusive através de participação em audiências públicas, visto que o combate ao telemarketing abusivo é um tema central na defesa dos consumidores.

* * *

ANEXO I

Hipótese prevista no art. 7º da LGPD	Relação com o telemarketing ativo
I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;	Trata-se da hipótese legal capaz de mitigar a abusividade vivenciada pelos consumidores-titulares.
II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;	Em nada relacionada ao caso concreto.
III - pela administração pública , para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres [...];	Em nada relacionada ao caso concreto.
IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;	Ainda que possam ser realizadas pesquisas por telefone, esta hipótese em nada está relacionada ao telemarketing ativo.
V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;	A base legal só se aplica às necessidades intrínsecas à gestão e à continuidade de um contrato pré-existente. Já em relação aos consumidores que não têm relação prévia com a empresa, a base sequer pode ser considerada.
VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral [...];	Em nada relacionada ao caso concreto.
VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;	Em nada relacionada ao caso concreto.
VIII - para a tutela da saúde , exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária;	Em nada relacionada ao caso concreto.
IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou	O legítimo interesse só pode ser utilizado como hipótese legal quando servir de (i) mero apoio e promoção de atividades do controlador; e (ii) respeitando as legítimas expectativas e direitos e liberdades fundamentais dos consumidores.
X - para a proteção do crédito , inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.	A base de proteção ao crédito está relacionada exclusivamente aos birôs de crédito para realização de pontuações e score de crédito. Esta hipótese não pode ser utilizada para fins de telemarketing ativo especialmente relacionado ao oferecimento de

	crédito a consumidores já endividados, pois isso tende a vulnerabilizá-los ainda mais.
--	--