

**PELO FIM DO  
TELEMARKETING  
ABUSIVO: o  
consentimento  
como forma de  
garantir direitos**

# SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
I. INTRODUÇÃO.....	8
II. DEFINIÇÕES.....	9
III. O IMPACTO DO TELEMARKEETING ABUSIVO NA VIDA DOS CONSUMIDORES: O DANO SOCIAL ADVINDO A PERDA DE TEMPO PRODUTIVO.....	10
IV. O MOVIMENTO REGULATÓRIO CONTRA O TELEMARKEETING ABUSIVO.....	13
A. Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações.....	14
B. Senacon - Secretaria Nacional do Consumidor.....	18
C. Exemplos de atuação de outros órgãos de defesa de consumidores.....	20
D. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).....	21
V. AVALIAÇÃO DAS MOVIMENTAÇÕES REGULATÓRIAS.....	22
A. Lista de bloqueio são limitadas setorial ou geograficamente, carecem de efetividade e monitoramento efetivo de cumprimento e sobrecarregam consumidores.....	23
B. As plataformas de identificação de chamador não chega à raiz do problema.....	24
C. Os códigos numéricos (0303 e 0304) não são suficientes em razão da quantidade de ligações diárias.....	24
D. As limitações para ligações automatizadas têm de ser aprofundadas.....	25
E. Arquivamento e falta de transparência nos processos administrativos.....	25
F. O atual enforcement de normas referentes ao telemarketing abusivo é insuficiente e deve ser aprofundado.....	26
VI. EXEMPLOS DE MOVIMENTOS INTERNACIONAIS CONTRA O TELEMARKEETING ABUSIVO..	27
VII. ANÁLISE DE HIPÓTESES LEGAIS PARA O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS: O CONSENTIMENTO PRÉVIO COMO BASE LEGAL PARA O TRATAMENTO DE DADOS NO TELEMARKEETING ATIVO.....	29
A. Realização de estudos por órgão de pesquisa (art. 7º, inciso IV, LGPD).....	31
B. Execução do contrato (art. 7º, inciso V, LGPD).....	32
C. Legítimo interesse (art. 7º, inciso IX, LGPD).....	33
D. Proteção do crédito (art. 7º, inciso X, LGPD).....	37
E. Consentimento prévio (art. 7º, inciso I, LGPD).....	37
F. Conclusão.....	38
VIII. DIREITOS DOS CONSUMIDORES-TITULARES E OUTROS LIMITES PARA O TELEMARKEETING.....	39
IX. A COMPETÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS NO COMBATE AO TELEMARKEETING ABUSIVO.....	41
A. Órgãos de defesa do consumidor.....	41
B. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).....	42
C. Agência Nacional de Telecomunicações.....	42
D. Diferentes agências reguladoras.....	43
E. Acesso à justiça pelo Judiciário.....	43
X. PROPOSTA DE REGULAÇÃO DO TELEMARKEETING ATIVO: EFETIVAR A LEGISLAÇÃO	

VIGENTE PARA PERMITI-LO SOMENTE COM CONSENTIMENTO PRÉVIO E INFORMADO....	44
A. Consentimento prévio e informado como base para a realização de telemarketing ativo.....	45
B. Hipótese de exceção ao consentimento: legítimo interesse, em casos restritos.....	46
C. Limitações de horário.....	46
D. Outras limitações.....	46
XI. O PROJETO DE LEI Nº 310/2022 PARA VINCULAÇÃO DO TELEMARKETING ATIVO AO CONSENTIMENTO.....	47
XII. A CRIAÇÃO DE UMA PLATAFORMA OPT-IN PARA O RECEBIMENTO DE CHAMADAS DE TELEMARKETING.....	48
XIII. CONCLUSÃO.....	48
ANEXO I: ANÁLISE DE BASES LEGAIS POTENCIALMENTE APLICÁVEIS A TRATAMENTOS DE DADOS PARA FINS DE TELEMARKETING ATIVO.....	50

# SUMÁRIO EXECUTIVO

SÍNTESE DA PROPOSTA	
<b>Problema</b>	O telemarketing ativo, na forma como vem sendo realizado no Brasil, viola a proteção de dados e o sossego dos titulares-consumidores.
<b>Tese</b>	<p>O telemarketing ativo é realizado sem a adequação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e ao Código de Defesa do Consumidor (CDC).</p> <p>É necessário que a atividade esteja respaldada em uma das hipóteses legais previstas na LGPD. Considerando sua finalidade, o consentimento qualificado é a hipótese mais adequada, seguido do legítimo interesse em situações específicas.</p> <p>Também é necessária uma adequação ao CDC no que tange à informação sobre os ofertantes e limitações para resguardar os direitos consumidores, como dias e horários das ligações, bem como a proibição de ofertas destinadas a grupos hipervulneráveis.</p>
<b>Proposta</b>	<p>Regulação infralegal emitida pela Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para combater o telemarketing abusivo, abordando: (i) hipóteses legais que justificam a atividade econômica; (ii) aplicação dos princípios da LGPD; (iii) direitos dos titulares-consumidores e (iv) abusos na infraestrutura de telecomunicações, entre outros temas.</p> <p>Possibilidade de criação de uma plataforma opt-in para que os titulares-consumidores consentam com o recebimento de ligações e mensagens publicitárias.</p>

DEFINIÇÕES	
<b>Telemarketing</b>	Contatar pessoas por telefone ou mensagem (SMS ou por aplicativo de mensageria) para fins de: <b>(i)</b> oferecimento de produtos ou serviços (telemarketing ativo); <b>(ii)</b> pedidos de doações; <b>(iii)</b> cobranças;
<b>Telemarketing abusivo</b>	Quando ocorre uma ou mais das seguintes hipóteses: <b>(i)</b> obtenção ilegal das informações pessoais do receptor da chamada, incluindo seu número telefônico; <b>(ii)</b> sem consentimento qualificado, salvo exceções taxativas (desenvolvidas abaixo); <b>(iii)</b> insistentes em quantidade; <b>(iv)</b> em horários ou dias inoportunos; <b>(v)</b> com uso excessivo de ferramentas automatizadas, como robôs; <b>(vii)</b> se aproveitando da hipervulnerabilidade de certas populações, como idosos e aposentados;

## PROBLEMA

- ✗ O Brasil é **tetracampeão mundial** no recebimento de contatos abusivos e insistentes (1 bilhão de ligações do tipo por mês)
- ✗ Legislações e regulamentações existentes **não estão sendo aplicadas de maneira sistemática e suficiente** para a coibir definitivamente o telemarketing ativo abusivo;

## MOVIMENTAÇÕES DE COMBATE AO TELEMARKEING ABUSIVO NO BRASIL

	Autoridade	Categoria	Descrição
Jun/ 2019	Anatel ▾	Lista de bloqueio ▾	<b>Não Me Perturbe:</b> plataforma permite que os consumidores cadastrem seus dados para deixarem de receber ligações indesejadas de prestadores de serviços de telecomunicações e bancários;
Mar/ 2022	Anatel ▾	Prefixo ▾	Utilização do prefixo telefônico 0303 para informar aos consumidores que se trata de uma chamada de telemarketing ativo ( <b>a medida foi revogada em agosto/2025</b> );
Nov/2022	Anatel ▾	Prefixo ▾	Utilização do prefixo 0304 para chamadas de cobrança ( <b>a medida foi revogada em abril/2024</b> );
Jun/2022	Anatel ▾	Chamadas curtas ▾	Medida cautelar para proibição de ligações curtas realizadas por robôs ( <i>robocalls</i> ); A Agência determinou o bloqueio de empresas que realizarem mais de 100 mil chamadas diárias ou mais com duração de até três segundos ( <b>seis segundos a partir de abril/2024</b> ), além de retirar a gratuidade destas ligações curtas;  A medida cautelar também foi ampliada para todas as prestadoras, inclusive as de pequeno porte, que devem fazer a supervisão dos critérios de bloqueio nos seguintes parâmetros: (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.
Jul/2022	Senacon ▾	Consentimento ▾	Suspensão das atividades de 180 empresas, pois os dados utilizados pelas empresas não haviam sido

			fornechos pelos consumidores (a medida cautelar foi revogada em março/2024);
Jul/2022	Senacon ▾	Consentimento ▾	Instauração de 26 processos administrativos contra empresas financeiras por suposta irregularidade na realização de telemarketing ativo (os processos foram arquivados em janeiro/2024);
Ago/2022	ANPD ▾	Proteção de Da... ▾	A ANPD investiga o tratamento de dados para a oferta de créditos consignados utilizando o telemarketing ativo.
Out/2022	Anatel ▾	Base de dados ▾	O portal "Qual Empresa Me Ligou" possibilita que os consumidores consultem a empresa titular do número que está fazendo a ligação;
Nov/2023	Anatel ▾	Direitos dos Co... ▾	O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) garante que os consumidores tenham direitos ao não recebimento de mensagens publicitárias sem seu consentimento prévio, livre e expresso ( <i>opt-in</i> ) e a optar pelo não recebimento de chamadas publicitárias ( <i>opt-out</i> ).
Set/2024	Anatel ▾	Spoofing ▾	Prestadoras de telefonia foram obrigadas a estabelecer um canal setorial, centralizado, para o envio de informações à Anatel sobre códigos de acesso com indícios de uso em golpes e fraudes e chamadas com indícios de alteração do número de origem ( <i>spoofing</i> ).
Mai/2025	Anatel ▾	Autenticação ▾	A Resolução nº 777/2025 tornou obrigatória a autenticação de chamadas em até três anos.

#### EXEMPLOS DE MOVIMENTAÇÕES INTERNACIONAIS COMBATE AO TELEMARKEING ABUSIVO

	País	Instância	Categoria	Descrição
1999	Reino Unido	Autoridade ▾	Lista de bloqueio ▾	O Fax Preference Service (FPS) permite que empresas e indivíduos registrem seus números a fim de evitar o

				recebimento de comunicações de marketing não solicitados.
2015	Estados Unidos	Autoridade ▾	Lista de bloqueio ▾	Com última alteração em 2015, mas instituído em 1995, o <i>National Do Not Call Registry</i> (FTC) permite que consumidores se cadastrem para não receber chamadas de telemarketing.
2021	Alemanha	Legislativo ▾	Consentimento ▾	Lei 19/2015 proibindo telemarketing sem consentimento prévio
2021	Peru	Autoridade ▾	Consentimento ▾	A <i>Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales</i> (ANPD) sancionou empresas pelo compartilhamento de dados pessoais para telemarketing ativo sem consentimento
2022	Reino Unido	Autoridade ▾	Consentimento ▾	A <i>Information Commissioner's Office</i> (ICO) multou cinco empresas de telemarketing, 3 delas por falta de comprovação de consentimento prévio
2022	Itália	Autoridade ▾	Lista de bloqueio ▾	Plataforma <i>opt out</i> de marketing e pesquisa de mercado
2023	Espanha	Autoridade ▾	Consentimento ▾	A lei de telecomunicações passou a proibir chamadas publicitárias sem consentimento e a <i>Agência Española de Protección de Datos</i> (AEPD) também proíbe direcionamento de chamadas, ainda que consentidas

### CONCLUSÃO: ANÁLISES E CONTRIBUIÇÕES DO IDEC - INSTITUTO DE DEFESA DE CONSUMIDORES

<b>Avaliação das movimentações</b>	Reconhecemos a importância das movimentações de combate ao telemarketing abusivo e seus benefícios aos consumidores. Ao mesmo tempo, entendemos que elas não são capazes de arrematar o problema, causado especialmente pela falta de adequação do setor à LGPD, a ilicitude no tratamento de dados e a falta de consentimento e razoabilidade no uso do legítimo interesse dos controladores.
------------------------------------	--

<b>Proposta: Solução definitiva para combate ao telemarketing abusivo</b>	<b>Base legal prioritária: Consentimento prévio, informado e qualificado</b>	Como base da realização de telemarketing ativo, por meio de plataformas <i>opt-in</i> , considerando que o número telefônico é um dado pessoal, o consentimento é a base legal mais adequada e não se pode presumir que consumidores autorizaram o recebimento dessas ligações;
	<b>Hipótese de exceção ao consentimento: legítimo interesse,</b>	Somente nos casos restritos em que, cumulativamente: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O contato sirva para mero apoio e promoção de atividades do controlador;</li> <li>2. Objetivando o oferecimento de serviços e produtos mais benéficos aos consumidores,</li> <li>3. Por parte de empresa com quem já tenha relação prévia e</li> <li>4. Respeitadas as legítimas expectativas e direitos e liberdades fundamentais dos consumidores</li> </ol>
	<b>Limitações de horário</b>	Entre 8h-18h, em dias úteis;
	<b>Outras limitações:</b>	Relacionadas a prazos e chamadas automatizadas
<b>Meios para a efetivação desse direito</b>	Implementar normas já existentes no nosso ordenamento jurídico. Para tanto, os seguintes atores têm um relevante papel para sua implementação:	
	<b>Órgãos de defesa de consumidores</b>	Os <b>órgãos de defesa de consumidores</b> devem receber denúncias e fiscalizar o setor para proteger consumidores, em especial a partir da coordenação estratégica da Senacon junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC);
	<b>ANPD</b>	A <b>ANPD</b> tem a importante missão de regulamentar o setor do ponto de vista da proteção de dados, devendo consolidar a interpretação restritiva das bases legais aplicáveis ao telemarketing ativo;
	<b>Anatel</b>	A <b>Anatel</b> vem realizando medidas efetivas de garantia de direito à informação e de repressão de infrações por abuso dos sistemas de telecomunicações e poderia aprofundar suas medidas;
	<b>Diferentes agências reguladoras</b>	<b>Diferentes agências reguladoras</b> também devem ser responsáveis por acompanhar a implementação dessas medidas em seus respectivos setores e, caso entendam necessário, aprofundar as limitações em sede de regulamentação;
	<b>Judiciário</b>	O <b>Judiciário</b> também tem um importante papel em sensibilizar e implementar as regras do nosso ordenamento jurídico que protegem consumidores contra o telemarketing abusivo.

# I. INTRODUÇÃO

1. O Instituto de Defesa de Consumidores ([Idec](#)) é uma organização da sociedade civil brasileira criada em 1987 com o objetivo de defender os direitos de consumidores, 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 seis programas temáticos<sup>1</sup> comprometidos com a promoção de relações de consumo mais justas e no combate a abusividades no mercado de consumo. No programa de telecomunicações e direitos digitais, para além das lutas pela proteção de dados pessoais<sup>2</sup>, a regulação de plataformas digitais<sup>3</sup> e contra a discriminação abusiva decorrente de reconhecimento facial<sup>4</sup>, dentre outros diversos temas.<sup>5</sup> Desse modo, um dos principais problemas que enfrentamos são as chamadas insistentes e abusivas de telemarketing, visto que entre 2018 e 2021 **o Brasil esteve no ranking dos países vítimas dessa forma de assédio**.<sup>6</sup> Desde então a pesquisa não foi atualizada.
3. Durante os últimos anos, o Idec vem atuando no tema de forma a melhor preservar os direitos dos consumidores. Em maio de 2021, foi publicada a primeira Nota Técnica<sup>7</sup> sobre o tema, em que foi demonstrado que iniciativas locais e nacionais

---

<sup>1</sup> Alimentação Saudável, Energia, Consumo Sustentável, Saúde, Telecomunicações e Direitos Digitais, Serviços Financeiros.

<sup>2</sup> *Dados pessoais*. Disponível em: <http://idec.org.br/dados-pessoais>. Acesso em: 9 set. 2025.

<sup>3</sup> *Com o DMA, regulação de plataformas digitais já é realidade*. Disponível em: <https://idec.org.br/artigo/com-o-dma-regulacao-de-plataformas-digitais-ja-e-realidade>. Acesso em: 9 set. 2025.

<sup>4</sup> *Idec vence ação contra uso de reconhecimento facial e ViaQuatro é condenada a pagar*. Disponível em:

<https://idec.org.br/release/idec-vence-acao-contra-uso-de-reconhecimento-facial-e-viaquatro-e-condenada-pagar>. Acesso em: 9 set. 2025.

<sup>5</sup> *Programas temáticos – Internet, telefonia e TV*. Disponível em: <https://idec.org.br/programas-tematicos/internet-telefonia-e-tv>. Acesso em: 9 set. 2025.

<sup>6</sup> 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>.

Acesso em: 9 set. 2025.; 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>. Acesso em: 9 set. 2025..

<sup>7</sup> 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/19Mq2bOg1tZcOv3o9DmP7ZZG8555s5JkK/view>. Acesso em: 23 jun. 2023.

relacionadas à criação de listas de bloqueio (para que os consumidores se cadastrem para deixar de receber ligações de alguns setores), ainda que avancem em certa proteção, 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 da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) amplificaram o debate em torno da regulação de telemarketing com o objetivo de combater o telemarketing abusivo. Igualmente, este assunto passou a chamar a atenção de demandas de titulares de dados perante a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).
5. As iniciativas trouxeram importantes avanços, mas que ainda são insuficientes para o enfrentamento de tamanho problema. Desta maneira, **o Idec apresenta uma proposta de solução definitiva para coibição da abusividade no telemarketing**: a garantia do respeito às legislações consumerista e de proteção de dados pessoais para condicionar o telemarketing ativo ao consentimento prévio do consumidor, salvo exceções taxativas relacionadas ao legítimo interesse.
6. Nesse contexto, o Idec atualiza e sintetiza suas contribuições no tema, apresentando sugestões de melhorias e adequações do ordenamento jurídico brasileiro à luz do recente avanço no ecossistema de proteção de dados pessoais e do consumidor e à altura do enfrentamento de um problema persistente que afeta toda a população.<sup>8</sup>

## II. DEFINIÇÕES

7. O telemarketing é a prática de contatar consumidores para oferecimento de produtos ou serviços (telemarketing ativo), para pedidos de doações e para cobranças. Esse contato pode ocorrer por meio de ligações ou mensagens (de texto ou por aplicativos de mensageria).<sup>9</sup>
8. 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 os contatos foram realizados **sem seu consentimento qualificado, salvo exceções taxativas (desenvolvidas abaixo)**. Além disso, a abusividade também estará presente quando os contatos forem **insistentes**, realizados em **dias e**

---

<sup>8</sup> Esta nota técnica é resultado da atualização do posicionamento do Idec a partir de insumos nacionais e internacionais, resultado da realização de pesquisas e debates com especialistas no tema. Esta nota foi atualizada por Marina Fernandes de Siqueira e revisada por Camila Leite Contri, Lucas Marcon, Isabella Lima, Diná Santana e Luã Cruz, a partir do material originalmente produzido por Fábio Passin, Nagila de Oliveira, Juliana Oms, Diogo Moyses, Luã Cruz, Michel Roberto de Souza, Camila Leite e Larissa Rosa em Maio de 2021.

<sup>9</sup> IDEC. Idec cobra da Anatel ações contra o telemarketing abusivo. 14 fev. 2023. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/idec-cobra-da-anatel-aco-es-contra-o-telemarketing-abusivo>. Acesso em: 23 jun. 2023.

**horários inapropriados**, 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<sup>10</sup>.

### III. O IMPACTO DO TELEMARKETING ABUSIVO NA VIDA DOS CONSUMIDORES: O DANO SOCIAL ADVINDO A PERDA DE TEMPO PRODUTIVO

9. Consumidores brasileiros são diariamente importunados e tem sua vida interrompida por ligações diárias com ofertas de novos produtos e serviços. Em 2021, eram realizadas cerca de 32,9 ligações de telemarketing ao mês (dados mais recentes)<sup>11</sup>, fazendo com que muitos consumidores deixem de atender ligações de números desconhecidos. **Já entre junho de 2022 e dezembro de 2024, mais de 1 bilhão de chamadas de telemarketing abusivo foram recebidas pelos brasileiros mensalmente a cada mês.** Isso equivale a uma média de 743 ligações por habitante, segundo o documento "Combate às Chamadas Inoportunas", apresentado ao Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (Cdust).<sup>12</sup>
10. Em relação às chamadas curtas (com até 6 segundos de duração), entre janeiro e dezembro de 2025, foram realizadas cerca de 161,16 bilhões de ligações. As ações de combate da Anatel são responsáveis por bloquear cerca de 85% das ligações indesejadas, com isso, **é provável que 24,1 bilhões de ligações tenham atingido os consumidores ao longo do ano.**<sup>13</sup> Chama atenção, também, como no último

---

<sup>10</sup> 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](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3c45ee1d7a8a469a9511fd5302c1f850/Lei_6930_03_08_2021.html). Acesso em: 28 jun. 2023.

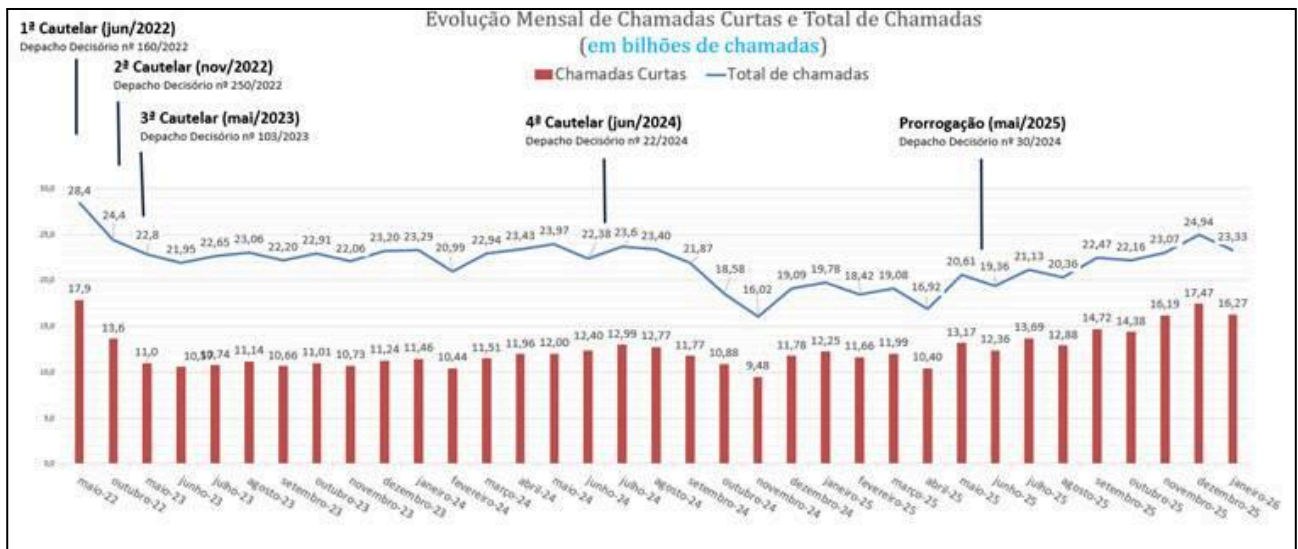
<sup>11</sup> ALVIM, Mariana. Ligações telefônicas 'spam': Brasil lidera disparado ranking mundial de chamadas indesejadas. BBC, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-59693371>. Acesso em: 6 out. 2025.

<sup>12</sup> TEIXEIRA, Pedro S. Brasileiro recebe mais de 1 bilhão de ligações indesejadas todo mês, indica documento da Anatel. Folha de S. Paulo, 26 jan. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2025/01/brasileiro-recebe-mais-de-1-bilhao-de-ligacoes-indeseja-das-todo-mes-indica-documento-da-anatel.shtml>

<sup>13</sup> A eficiência de 85% de bloqueio foi informada pela Anatel aos membros do Cdust em setembro de 2024. Já os dados acerca do recebimento de chamadas curtas foram disponibilizados aos integrantes do Cdust ao longo de 2025 e 2026. A apresentação de setembro de 2024 está disponível em:

<<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/6d1e2c534eb3c14d98e7de5fbc/cf7250>> Acesso em: 17/03/2026.

trimestre de 2026 as chamadas curtas aumentaram cerca de 33% em comparação ao primeiro trimestre.



11. A ausência de consentimento alinhada à quantidade massiva de ligações denota como a atividade gera danos sociais aos consumidores, como a perda de tempo produtivo ao atender/recusar ligações constantes — além de violações aos direitos do consumidor e à proteção de dados.
12. A importunação constante dos consumidores é tamanha que há relatos de dificuldade para avisar a pacientes que poderiam ser beneficiados pela doação de órgãos porque as pessoas estão deixando de atender o telefone<sup>14</sup>. Em julho de 2025, outro caso ganhou repercussão nacional quando **uma consumidora recebeu cerca de 65 ligações de telemarketing em um dia útil**<sup>15</sup>. As chamadas eram feitas em intervalos curtos, muitas vezes por robôs ou gravações automáticas, a maioria atribuída às operadoras de telefonia, emissores de cartão de crédito e bancos digitais.
13. Ou seja, ainda que seja legítima a publicidade como forma de exploração da livre iniciativa das empresas privadas, não é possível admitir que a exploração comercial interrompa e inviabilize o exercício da vida dos consumidores - sem que receber ligações seja uma escolha deles.
14. Os danos causados pelo telemarketing são danos sociais na medida em que provocam negativa repercussão social, acarretando perda de qualidade de vida dos consumidores em razão de comportamentos socialmente reprováveis e abusivos por

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> MARREIROS, Lucas. Jornalista recebe cerca de 65 ligações de marketing em um dia: 'números são infinitos e importunação sem controle'; saiba como bloquear. G1 Piauí, 22 jul. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2025/07/22/jornalista-recebe-cerca-de-65-ligacoes-de-marketing-em-um-dia-numeros-sao-infinitos-e-importunacao-sem-controle-saiba-como-bloquear.ghtml>. Acesso em: 28 jul.2025.

parte das empresas<sup>16</sup>. Nesse caso, o dano social compõe o rol dos danos indenizáveis por interferir no exercício do direito à comunicação, à intimidade e à proteção de dados, uma vez que os consumidores deixaram de atender seus telefones para não serem interrompidos por ligações de telemarketing.

15. Ainda mais, é preciso considerar como a atividade de telemarketing abusa de ilicitudes e vulnerabilidades sociais. Aposentados e pensionistas são constantemente perturbados por ligações telefônicas que visam utilizar de seus benefícios para vulnerabilizá-los. Segundo apuração do Fantástico, operadores de telemarketing induzem aposentados a contratar serviços sem informação adequada ou consentimento<sup>17</sup>. As vítimas mais frequentes são idosos com limitações auditivas, cognitivas ou baixo grau de instrução. Um simples “sim” durante a ligação era interpretado como autorização formal, gerando descontos mensais diretos na folha de pagamento do INSS. Trata-se, então, de um consentimento absolutamente genérico ao serviço oferecido. Segundo a reportagem, **a estimativa é de que mais de quatro milhões de aposentados e pensionistas tenham sido prejudicados.**
16. O compartilhamento (e em alguns casos, vazamento) de informações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para bancos e instituições financeiras para a oferta de serviços e empréstimos por meio de várias ligações de telemarketing é objeto de ações judiciais<sup>18</sup> e de processo administrativo fiscalizatório tramitando perante a ANPD<sup>19</sup>.
17. O telemarketing abusivo faz parte das estratégias das instituições bancárias e financeiras para endividar aposentados e pensionistas. A Lei nº 14.181/2021 (Lei do Superendividamento), por exemplo, busca tutelar justamente esses hipervulneráveis na garantia do mínimo existencial na renegociação de dívidas<sup>20</sup>. No entanto, torna-se conflituoso combater o superendividamento, se continuam lícitas estratégias que

---

<sup>16</sup> AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. In: Revista trimestral de Direito Civil, vol. 19. Rio de Janeiro: Padma, Jul./set., 2004.

<sup>17</sup> FANTÁSTICO. 'Não deixar o cliente pensar': ex-funcionária de telemarketing revela estratégias para enganar aposentados em ligações. Fantástico, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2025/06/10/nao-deixar-o-cliente-pensar-ex-funcionaria-de-telemarketing-revela-estrategias-para-enganar-aposentados-em-ligacoes.ghtml>. Acesso em: 28 jul.2025.

<sup>18</sup> SANTIAGO, Abinoan. Após 'spam telefônico', Justiça condena INSS por vazar dados a bancos. Tilt Uol, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2022/06/22/condenacao-inss-lqpd-vazamento-de-dado-s.htm>. Acesso em: 01 abr. 2025.

<sup>19</sup> Acesso para mais informações sobre o Processos SEI/ANPD nº disponível em: [00261.001688/2022-98 e 00261.003506/2024-85](https://www.idec.org.br/idec/00261.001688/2022-98_e_00261.003506/2024-85). Acesso em: 6 out. 2025.

<sup>20</sup> IDEC. **O que muda para os consumidores com a lei que protege os superendividados.** 2 jul. 2025. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/o-que-muda-para-os-consumidores-com-lei-do-superendividamento>. Acesso em: 1 abr. 2025.

abusam dos dados dos consumidores para explorá-los comercialmente por meio do telemarketing.

18. É importante mencionar como a ANPD já condenou o INSS por não comunicar a ocorrência de incidente de segurança aos titulares de dados, com o agravante de não ter atendido as determinações da ANPD (art. 48 da LGPD e art. 32 da resolução CD/ANPD 1/21, respectivamente)<sup>21</sup>. O incidente aconteceu em 2022 e expôs informações como CPF, dados bancários e data de nascimento. A Agência considerou que o incidente de segurança poderia acarretar danos relevantes aos direitos dos titulares dos dados pessoais, por envolver base de dados que continha informações sobre benefícios previdenciários, sendo possível que os dados fossem usados em fraudes e em roubo de identidade<sup>22</sup>. Assim, é possível que empresas de telemarketing, cuja intenção é aplicar golpes e fraudes, utilizem dados oriundos de incidentes de segurança e disponíveis facilmente em painéis de dados<sup>23</sup>.
19. Sob o mesmo ponto de vista, os titulares-consumidores também enfrentam problemas para identificar a empresa que os liga e como seus dados foram coletados. Em alguns casos, como na oferta para beneficiários do INSS, o compartilhamento ocorre por meio do próprio Instituto, como vem sendo investigado pela ANPD. Já em outros, é possível que os dados sejam oriundos de vazamento e comercializados com terceiros para muitos fins; desde a oferta de bens lícitos, mas sem o consentimento dos titulares, até a aplicação de golpes e fraudes.<sup>24</sup>
20. Mais uma vez, **compreende-se a legitimidade dessa atividade econômica, no entanto, da forma como vem sendo praticada no Brasil, o telemarketing ativo abusa dos dados e do sossego dos consumidores**. Dar atenção à forma como os dados são coletados e ao consentimento dos consumidores é fundamental para garantir que a atividade econômica não se sobreponha ao exercício dos direitos dos consumidores.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup>BRASIL. Processo nº 00261.001888/2023-21, Despacho Decisório nº 1/2024/FIS/CGF. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-decisorio-n-1/2024/fis/cgf-540637061>. Acesso em: 1 abr. 2025.

<sup>22</sup>MIGALHAS. ANPD condena INSS por vazamento de dados. Migalhas, 05 fev. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/401393/anpd-condena-inss-por-vazamento-de-dados>. Acesso em: 01 abr. 2025.

<sup>23</sup> Para mais informações sobre painéis de dados, acesse: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2024/10/11/dados-a-venda-painel-de-dados-da-aos-golpistas-tudo-de-que-precisam.htm>. Acesso em: 01 abr. 2025.

<sup>24</sup> TAGIAROLI, Guilherme. 'Painel de dados' dá aos golpistas tudo de que precisam. Tilt Uol, 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2024/10/11/dados-a-venda-painel-de-dados-da-aos-golpistas-tudo-de-que-precisam.htm>. Acesso em: 25 jul. 2025.

<sup>25</sup> Combater o telemarketing abusivo (realizado de forma ilícita e sem respeito ao consumidor) não significa acabar por completo com a atividade do telemarketing ativo. Aliás, quanto ao argumento da

## IV. O MOVIMENTO REGULATÓRIO CONTRA O TELEMARKETING ABUSIVO

21. Ao longo dos últimos anos observamos uma crescente movimentação regulatória, especialmente da Anatel e Senacon, com objetivo de combater os abusos do telemarketing. Ainda que essas ações representem um avanço na defesa de consumidores, **o Idec entende que as medidas ainda são insuficientes diante da magnitude do problema enfrentado.**

### A. Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações

22. **Listas de cadastro (opt out).** A plataforma “Não Me Perturbe” é uma iniciativa das principais operadoras de telefonia, formalizada perante a Anatel, que opera desde junho de 2019. Inspirada em lista de cadastro estaduais geridas pelo Procons, a plataforma permite que os consumidores cadastrem seus dados para deixarem de receber ligações indesejadas de prestadores de serviços de telecomunicações. Trata-se de uma plataforma *opt-out*, o que significa que os consumidores que não se inscreverem continuarão a receber chamadas.<sup>26</sup>
23. A plataforma, antes limitada às operadoras do Sistema de Autorregulação das Telecomunicações (SART), tornou-se obrigatória para todas as prestadoras de telecomunicações, inclusive as de pequeno porte, a partir de **setembro de 2025**.<sup>27</sup> As empresas terão 60 dias para se adequar.
24. **Prefixos.** A partir de **março de 2022**, a Anatel<sup>28</sup> capitaneou políticas e regulamentações 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 na realização de chamadas massivas, com objetivo de informar aos consumidores que se trata de uma chamada de telemarketing ativo. Possibilitou-se, portanto, que os consumidores usufruam de sua

---

relevância dos empregos do setor, é preciso considerar as insuficiências dos Serviços de Atendimento ao Cidadão (SAC).

<sup>26</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Anatel). Cadastro nacional de “não me perturbe” para serviços de telecomunicações está disponível a partir de hoje (16/7). Anatel, 17 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/cadastro-nacional-de-nao-me-perturbe-para-servi-cos-de-telecomunicacoes-esta-disponivel-a-partir-de-hoje-16-7>. Acesso em: 17 jul. 2024.

<sup>27</sup> G1. ‘Não Me Perturbe’: Anatel obriga todas as operadoras a usarem sistema contra telemarketing. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2025/09/02/nao-me-perturbe-anatel-obriga-todas-as-operadoras-a-usarem-sistema-contra-telemarketing.ghtml> Acesso em: 13 out. 2025.

<sup>28</sup> 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> Acesso em: 29 out. 2024.

autodeterminação para que tenham conhecimento suficiente para conseguir optar ou não em atender a ligação, reduzindo a assimetria informacional<sup>29</sup>. Em **novembro** do mesmo ano, e no mesmo sentido, a Agência determinou o uso do prefixo 0304 para as chamadas de cobrança<sup>30</sup> e, em **abril de 2024**, realizou uma consulta pública para ampliação do prefixo 0303 para ambos os casos.<sup>31</sup>

25. Em agosto de 2025, a obrigatoriedade do uso do prefixo 0303 foi revogada pela Anatel<sup>32</sup>. A revogação foi solicitada por entidades como a Legião da Boa Vontade (LBV) e a Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Fenapaes); organizações como o Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel, Celular e Pessoal (Conexis Brasil Digital) e de empresas, incluindo a imobiliária digital QuintoAndar. A justificativa, acatada pela Anatel, é de que os consumidores, ao identificar que se tratava de uma chamada de telemarketing, deixavam de atendê-la. Com a nova decisão, as empresas poderão optar por utilizar o código 0303, desde que cumpram outras normas de identificação e boas práticas previstas pela Anatel.
26. **Medidas cautelares de chamadas curtas.** Pouco antes, em **junho 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<sup>33</sup>. A Anatel 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.
27. Em **novembro de 2022**, a Anatel alterou a medida cautelar obrigando que as operadoras de telecomunicações notifiquem as empresas de telemarketing que

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

<sup>30</sup> ANATEL. Anatel aprova designação do número 0304 para atividades de cobrança. Gov.br, 03 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-designacao-do-numero-0304-para-atividades-de-cobranca>. Acesso em: 29 abr. 2024.

<sup>31</sup> CARREGOSA, Laís. Anatel publica regras mais duras para chamadas abusivas, com bloqueio de empresas que façam ligações curtas em massa. Portal G1, 26 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/04/26/anatel-publica-regras-mais-duras-para-chamadas-abusivas-com-bloqueio-de-empresas-que-facam-ligacoes-curtas-em-massa.ghtm>. Acesso em: 17 jun. 2024.

<sup>32</sup> RODRIGUES, Alex. Anatel revoga obrigatoriedade do uso do prefixo 0303 em ligações. **Agência Brasil**, 18 ago. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-08/anatel-revoga-obrigatoriedade-do-uso-do-préfixo-0303-em-ligacoes>. Acesso em: 04 set. 2025.

<sup>33</sup> 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>. Acesso em: 29 abr. 2024.

abusarem das chamadas indesejadas antes de procederem com os bloqueios de chamadas.<sup>34-35</sup>

28. Em **abril de 2023**, a Anatel prorrogou por mais um ano a medida cautelar e a ampliou a partir de junho de 2023. Dessa forma, todas as prestadoras de telefonia fixa e móvel passaram a se adequar à medida cautelar e a monitorar as empresas de telemarketing. Ou seja, todas as prestadoras, inclusive as de pequeno porte, devem fazer a supervisão 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, podendo gerar bloqueio da originação de chamadas por 15 dias.<sup>36</sup>
29. A medida cautelar foi prorrogada novamente em **abril de 2024**, passando a incluir, além das chamadas não completadas que normalmente são desligadas pelo usuário antes mesmo de atender, também as chamadas direcionadas à caixa postal<sup>37</sup>. Na mesma ocasião, o tempo das chamadas curtas foi ampliado para seis segundos.<sup>38</sup> Por fim, em **abril de 2025** a Anatel prorrogou os efeitos da medida cautelar até 2026 e alterou a lista de prestadores monitorados.<sup>39</sup>
30. **Consulta da identificação do chamador.** Em **outubro de 2022**, 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<sup>40</sup>. O portal

<sup>34</sup> 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

<sup>35</sup> URUPÁ, Marcos. Anatel obriga operadoras a notificar telemarketing antes de bloqueio de chamadas. Teletime, 22 nov. 2022. Disponível em: <https://teletime.com.br/22/11/2022/anatel-obriga-operadoras-a-notificar-telemarketing-antes-de-bloqueio-de-chamadas/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> ANATEL. Anatel aprimora medidas de combate às chamadas abusivas com edição de nova cautelar. Gov.br, 26 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprimora-medidas-de-combate-as-chamadas-abusivas-com-edicao-de-nova-cautelar> Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>38</sup> CARREGOSA, Lais. Anatel publica regras mais duras para chamadas abusivas, com bloqueio de empresas que façam ligações curtas em massa. Portal G1, 26 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/04/26/anatel-publica-regras-mais-duras-para-chamadas-abusivas-com-bloqueio-de-empresas-que-facam-ligacoes-curtas-em-massa.ghtml> Acesso em: 17 jun. 2024.

<sup>39</sup> ANATEL. Medidas Cautelares contra chamadas abusivas. Anatel, 27 de ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/chamadas-abusivas/medidas-cautelares>. Acesso em: 11/09/2025

<sup>40</sup> 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-contras-chamadas-abusivas>. Acesso em: 29 abr. 2024.

“Qual Empresa Me Ligou” passou a operar a partir de **fevereiro de 2023**<sup>41</sup>, possibilitando que o consumidor consulte o nome e o CNPJ da empresa que o ligou. O portal está principalmente relacionado à efetivação do direito à informação, previsto no art. 6º, inciso III do CDC e no art. 2º, inciso III da LGPD.

31. **Direitos dos Consumidores.** Aprovado em **novembro de 2023** e em vigor desde **setembro de 2025**, o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023<sup>42</sup>, contem disposições específicas sobre chamadas publicitárias. O art. 4º, incisos XIX e XX, garante que os consumidores tenham direitos ao não recebimento de mensagens publicitárias sem seu consentimento prévio, livre e expresso (opt-in) e a optar pelo não recebimento de chamadas publicitárias (opt-out). Além disso, em um capítulo específico sobre o assunto, a Agência determina que, ao realizar chamadas publicitárias, as Prestadoras devem respeitar o horário comercial; observar número razoável de ligações; dar tratamento adequado às reclamações relacionadas a chamadas indesejadas e possibilitar que os consumidores optem pelo não recebimento de chamadas (art. 43). Por fim, o art. 44 estabelece como uso inadequado dos serviços de telecomunicações a realização de chamadas massivas sem o intuito de comunicação efetiva; que dificultem, indevidamente, a identificação do chamador; entre outros.<sup>43</sup>
32. **Sistema de validação de números.** Em **abril de 2024**, o Conselho Diretor da Anatel determinou que sua área técnica desenvolvesse um sistema que permitisse a validação dos números de telefone pelo Cadastro de Pessoa Física (CPF), especificamente para fins de chamadas de cobrança. A proposta tem como objetivo corrigir falhas cadastrais que resultam em ligações indevidas a terceiros não relacionados à dívida, possibilitando que empresas de cobrança consultassem, por meio das operadoras, se determinado número pertence, de fato, ao CPF do devedor. Segundo a Anatel, o objetivo da medida é viabilizar uma solução sistêmica que reduza os abusos nas ligações de cobrança, garantindo maior segurança jurídica tanto às empresas quanto aos consumidores.<sup>44</sup>

<sup>41</sup>QUAL EMPRESA ME LIGOU. **Qual empresa me ligou.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em:

<https://www.qualempresameligou.com.br/>. Acesso em: 15 set. 2025.

<sup>42</sup> BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023. Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). Diário Oficial da União, Brasília, 10 nov. 2023. Disponível em:

<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2023/1900-resolucao-765>

<sup>43</sup> Em novembro de 2025, o Idec ingressou com uma Ação Civil Pública contra os retrocessos do RGC que reduzem a proteção dos direitos dos consumidores, em especial, contra a precarização do atendimento presencial. Até o momento, o Regulamento está integralmente em vigor. Para mais informações, acesse:

<<https://pje1q.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=87d845aa97ac89aa75a955320d8ae76672e29b7cf4f3f0ff>> Acesso em: 06/11/2026.

<sup>44</sup> ANATEL. Conselho Diretor decide ampliar o uso do código 0303 para atividade de cobrança e determinar interlocução para diminuir falhas em bases cadastrais. Brasília: Anatel, 2024. Disponível em:

**33. Combate ao spoofing.** A partir de **setembro de 2024**, a Anatel passou a realizar também ações de combate à fraudes em telecomunicações. Inicialmente, a Agência determinou que as prestadoras de telefonia estabelecessem um canal setorial, centralizado, para o recebimento de informações de instituições financeiras sobre códigos de acesso com indícios de uso em golpes e fraudes e chamadas com indícios de alteração do número de origem (*spoofing*).<sup>45</sup> Em **janeiro de 2025**, a Anatel passou a receber os relatórios referentes ao tráfego recebido com indícios de fraude por meio de uma evolução do Sistema Coleta de Dados.<sup>46</sup> Em **dezembro de 2025**, a Anatel determinou novas medidas para reforçar o combate ao *spoofing* e às fraudes: (i) bloqueio de chamadas irregulares; (ii) fornecimento de registros detalhados; (iii) bloqueio cautelar de interconexões; (iv) proibição de revenda e cessão irregular de recursos de numeração; (v) cláusulas contratuais que reforcem o uso adequados dos recursos de telecomunicações e (vi) vedação à originação de chamadas com códigos irregulares.<sup>47</sup> Espera-se que essas informações permitam à Anatel constatar as irregularidades e atuar para a proteção do consumidor.

**34. Autenticação obrigatória (STIR/SHAKEN).** Em **abril de 2025**, a Agência determinou o prazo de três anos para que todas as operadoras brasileiras implementem o STIR/SHAKEN (*Secure Telephone Identity Revisited*), uma tecnologia de autenticação de chamadas.<sup>48</sup> Segundo a Anatel, trata-se de uma forma de garantir que o número que está aparecendo no visor é de fato o número de quem está ligando, busca-se, com isso, combater fraudes e práticas abusivas como o uso de números falsos (*spoofing*)<sup>49</sup>.

---

<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/conselho-diretor-decide-ampliar-o-uso-do-codigo-0303-para-atividade-de-cobrancas-e-determinar-interlocucao-para-diminuir-falha-em-bases-cadastrais>. Acesso em: 11 set. 2025.

<sup>45</sup> Despacho Decisório nº 262/2024/COGE/SCO alterado pelo Despacho Decisório nº 325/2024/COGE/SCO. Disponível em: <[https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_documento=13959061&id\\_orgao\\_publicacao=0](https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=13959061&id_orgao_publicacao=0)> e <[https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_documento=14496114&id\\_orgao\\_publicacao=0](https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=14496114&id_orgao_publicacao=0)> Acesso em: 15 jan. 2026.

<sup>46</sup> ANATEL. Anatel disponibiliza sistema para prestadoras de telefonia informar quem são os originadores de chamadas indesejadas. [Gov.br](https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-disponibiliza-sistema-para-prestadoras-de-telefonia-informar-quem-sao-os-originadores-de-chamadas-indesejadas), 21 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-disponibiliza-sistema-para-prestadoras-de-telefonia-informar-quem-sao-os-originadores-de-chamadas-indesejadas>. Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>47</sup> Despacho Decisório nº 978/2025/COGE/SCO. Disponível em: <[https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46IzCFD26Q9Xx5QNDbqZ-xSwjtZhqCIEGUwLwcczRfuxmxj12YZvJqRtuRkUX5BE2v9fRK\\_Wsc6jU0Ekz0xmzlkjsjKpNPbPCXw\\_JCI\\_ze](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46IzCFD26Q9Xx5QNDbqZ-xSwjtZhqCIEGUwLwcczRfuxmxj12YZvJqRtuRkUX5BE2v9fRK_Wsc6jU0Ekz0xmzlkjsjKpNPbPCXw_JCI_ze)> Acesso em: 15 jan. 2026.

<sup>48</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Decisão sobre a implementação da tecnologia Stir Shaken. 8 de ago, 2025. Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_documento=15457706&id\\_orgao\\_publicacao=0](https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=15457706&id_orgao_publicacao=0). Acesso em: 11 set. 2025.

<sup>49</sup> FANTÁSTICO. Criminosos usam chamadas feitas por robôs em fraudes e golpes eletrônicos. *G1*, 28 abr. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2025/04/28/criminosos-usam-chamadas-feitas-por-robos-e-m-fraudes-e-golpes-eletronicos.ghtml>

## B. Senacon - Secretaria Nacional do Consumidor

35. Já a Senacon, **em julho de 2022**, em parceria com os Procons estaduais, suspendeu as atividades de 180 empresas, dentre elas associações, bancos, call centers e empresas de telecomunicações, por telemarketing abusivo.<sup>50</sup> O embasamento legal era de que os dados utilizados pelas empresas para a prática de telemarketing não foram fornecidos pelos consumidores ou compartilhados com as mesmas a partir de uma justificativa razoável. Ou seja, haveria indícios da prática do comércio ilegal de dados pessoais.
36. Poucos dias depois, entretanto, a decisão foi alvo de reação política. Com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores em Telemarketing (Sintratel), o deputado federal Orlando Silva (PCdoB/SP) apresentou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 307/2022<sup>51</sup> para sustar os efeitos da decisão, sob o argumento de que a suspensão violaria os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa previstos no art. 1º, inciso IV, da Constituição Federal.
37. Também em **julho de 2022**, a Senacon instaurou 26 processos administrativos contra empresas financeiras por supostas irregularidades na realização de telemarketing ativo<sup>52</sup>, e determinou a criação de um canal direto para denúncias de empresas que realizarem telemarketing abusivo.<sup>53</sup> No entanto, em **janeiro de 2024**, a Secretaria arquivou os processos administrativos em razão da "falta de repercussão nacional"<sup>54</sup>. Em **março do mesmo ano**, a Senacon revogou a medida

---

<sup>50</sup> 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-parcialmente-suspensas-apos-acao-coordenada-pelo-ministerio-da-justica-por-meio-da-secretaria-nacional-do-consumidor>. Acesso em: 29 abr. 2024.

<sup>51</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. PDL 307/2022: Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. Brasília, 01 ago. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2332967>

<sup>52</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Ministério da Justiça instaura processos administrativos contra empresas que praticam telemarketing abusivo. Gov.br, 27 jul. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-instaura-26-processos-administrativos-contras-empresas-que-praticam-telemarketing-abusivo>. Acesso em: 28 ago. 2023.

<sup>53</sup> 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>. Acesso em: 29 abr. 2024.

<sup>54</sup> Senacon arquiva apuração de supostas irregularidades de telemarketing de empresas financeiras. Valor Econômico, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2024/01/25/senacn-arquiva-apuracao-de-supostas-irregularidades-de-telemarketing-de-empresas-financeiras.ghtml>. Acesso em: 30 abr. /2024.

cautelar supracitada sob a justificativa de que a medida não teve o efeito desejado devido à falta de capacidade de fiscalização da Secretaria<sup>55-56</sup>.

## C. Exemplos de atuação de outros órgãos de defesa de consumidores

38. Os Procons estaduais também dispõem de iniciativas para combater o telemarketing abusivo, que vão desde as listas de bloqueios<sup>57</sup> até processos judiciais e legislações estaduais.
39. 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<sup>58</sup>. A Lei Estadual 19.095/2010, que regulamenta o sistema de bloqueio de telemarketing no Estado, é responsável por criar uma lista "antimarketing" que as empresas devem consultar antes de oferecer produtos e serviços.<sup>59</sup> No entanto, em **fevereiro de 2023**, dados do mesmo órgão mostram que as reclamações sobre telemarketing abusivo aumentaram 51%.<sup>60</sup>
40. Já o **Procon do Amazonas**, em **julho de 2022**, suspendeu as atividades de 47 empresas em razão das ligações de telemarketing ativo para oferta de produtos ou serviços terem sido realizadas sem a solicitação dos consumidores<sup>61</sup>.

---

<sup>55</sup> CLÁUDIA, Ana. Senacon volta atrás e revoga decisão sobre telemarketing abusivo; entenda. Minha operadora, 14 mar. 2024. Disponível em: <https://www.minhaoperadora.com.br/2024/03/senacon-volta-atras-e-revoga-decisao-sobre-telemarketing-abusivo-entenda.html>. Acesso em: 30 abr. 2024.

<sup>56</sup> BRASIL. DESPACHO nº 114/2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-n-114/2024-547989433>. Acesso em: 30 abr. 2024.

<sup>57</sup> A maior parte dos Estados tem listas de bloqueio estaduais, os links podem ser encontrados em: <https://idec.org.br/dicas-e-direitos/telemarketing-abusivo-saiba-o-que-empresas-nao-podem-fazer-com-voce>. Acesso em: 6 out. 2025.

<sup>58</sup> 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>. Acesso em: 29 abr. 2024.

<sup>59</sup> Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG). MPMG orienta consumidores sobre como combater o telemarketing abusivo. Belo Horizonte, 11 ago. 2025. Portal do Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-orienta-consumidores-sobre-como-combater-o-telemarketing-abusivo.shtml>. Acesso em: 11 set. 2025.

<sup>60</sup> BALANÇO GERAL R7. Reclamações sobre telemarketing abusivo aumentaram 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.

<sup>61</sup> PROCON-AM. Procon-AM suspende atividades de 47 telemarketings abusivos no Amazonas. Agência Amazonas de Notícias, Amazonas, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www.agenciaamazonas.am.gov.br/noticias/procon-am-suspende-atividades-de-47-telemarketings-abusivos/>. Acesso em: 11 set. 2025.

41. Em paralelo, o **Procon-RJ**, em **fevereiro de 2023**, multou a operadora TIM em mais de R\$ 4 milhões por descumprimento ao CDC e a Lei Estadual nº 4.896/06.<sup>62</sup> A operadora realizava ligações fora dos horários permitidos mesmo após o consumidor cadastrar seu número telefônico em listas proibicionistas. Devido a inalteração do comportamento da empresa após a multa, o órgão de defesa do consumidor ingressou com uma Ação Civil Pública para a empresa cessar com a prática abusiva.
42. O Procon carioca realizou movimentações semelhantes em relação à operadora Claro, multando-a em 12 milhões de reais e ingressando com uma Ação Civil Pública após a prática continuar. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro concedeu liminar proibindo a empresa de efetuar ligações de telemarketing abusivo aos consumidores.<sup>63</sup>
43. Em **setembro de 2025**, o Procon da **Paraíba** instaurou um procedimento administrativo com o objetivo de coletar informações junto à Anatel, aos portais "Não Me Perturbe" e consumidor.gov.br e ao Procon municipal de João Pessoa para identificar empresas reincidentes em práticas abusivas no telemarketing ativo, especialmente nos setores de telecomunicações e instituições financeiras<sup>64</sup>.

#### **D. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**

44. No relatório do Ciclo de Monitoramento de 2022, publicado pela ANPD, foi verificado que a maioria das reclamações relativas ao setor de telecomunicações está relacionada à "comunicação indesejada".<sup>65</sup> Ou seja, a compreensão dos próprios titulares é que seus dados telefônicos integram o conjunto de seus dados pessoais.
45. Ainda que a Agência afirme que "*não compete à ANPD fiscalizar a realização de ligações indevidas que prejudicam o cotidiano do titular*",<sup>66</sup> é de sua competência zelar pela proteção dos dados pessoais e fiscalizar e aplicar sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação (art. 55-J, incisos I

---

<sup>62</sup> GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 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 jun. 2023.

<sup>63</sup> GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 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.

<sup>64</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA. MP-Procon investiga telemarketing abusivo e orienta consumidores a como se proteger. MPPB, 09 set. 2025. Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/comunicacao/noticias/61-mp-procon/26766-mp-procon-apura-telemarketing-abusivo-e-orienta-consumidores-a-como-se-proteger>> Acesso em: 09 out. 2025.

<sup>65</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Relatório do ciclo de monitoramento: exercício 2022. ANPD, ago 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/2023-08-17-relatorio-do-ciclo-de-monitoramento-2022.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2024.

<sup>66</sup> Ibidem.

e IV da LGPD). Por outro lado, reconhecendo se tratar de um tema transversal, foi citada a possibilidade de uma atuação conjunta com a Anatel para um *"mapeamento detalhado do problema, além de estudos especializados e maior maturidade na regulação de ligações indesejadas"*.

46. Independente da interpretação da ANPD sobre as ligações indevidas, a **Coordenação Geral de Fiscalização já investiga o tratamento de dados para a oferta de créditos consignados utilizando o telemarketing ativo**. Trata-se de um processo de fiscalização sobre o compartilhamento de dados entre o INSS e diversas instituições financeiras e correspondentes bancários com a finalidade de oferta ativa de serviços de crédito (Processo nº 00261.001688/2022-98).<sup>67</sup> Além desse processo fiscalizatório, é importante mencionar que a primeira sanção aplicada pela ANPD foi contra uma empresa de telemarketing que realizava ligações de cunho eleitoral.<sup>68</sup>

## V. AVALIAÇÃO DAS MOVIMENTAÇÕES REGULATÓRIAS

47. Reconhecemos a importância destas movimentações e seus benefícios aos consumidores. Em especial, em relação à medida cautelar contra *robocalls*, à disponibilização de canais de denúncia e aos códigos numéricos 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.

---

<sup>67</sup> Além do processo supracitado e sob o mesmo objeto, a CGF também investiga o Itaú Unibanco (SEI nº [00261.000698/2024-78](#)), Banco Pan (SEI nº [00261.000705/2024-31](#)), Banco Santander (SEI nº [00261.000706/2024-86](#)), Banco Bradesco (SEI nº [00261.001596/2024-70](#)) e INSS e Dataprev (SEI nº [00261.003506/2024-85](#)).

<sup>68</sup> MIGALHAS. ANPD aplica a primeira sanção por infração à LGPD. Migalhas, 07 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/389594/anpd-aplica-primeira-sancao-por-infracao-a-lgpd>. Acesso em: 01 set. 2023.

## **A. Lista de bloqueio são limitadas setorial ou geograficamente, carecem de efetividade e monitoramento efetivo de cumprimento e sobrecarregam consumidores**

48. As principais limitações das listas de bloqueio (tanto aquelas relativas a setores específicos quanto aquelas numa determinada região geográfica) estão relacionadas à (i) falta de efetividade, pois apenas um seleto número de consumidores têm acesso às informações e recursos para se cadastrar, e mesmo os cadastrados continuam recebendo e denunciando a prática de telemarketing abusivo; (ii) não universalidade, porque as listas não são unificadas e são restritas a escopos geográfico e setoriais e (iii) inadequação ética-normativa, afinal, transfere-se ao consumidor, que é parte vulnerável da relação, a responsabilidade de buscar uma alternativa para se proteger dos assédios, desonerando os agentes causadores do problema.<sup>69</sup>
49. Também podemos destacar a Lei Estadual 4.896/2006 do estado do Rio de Janeiro (modificada em 2018 pela Lei 7.853/2018) 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 feriados<sup>70</sup>. 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 2022<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> O Idec discutiu a baixa efetividade das listas de bloqueio em nota técnica publicada em maio de 2021: IDEC. Nota técnica sobre práticas abusivas, iniciativas implementadas pelo poder público e empresas, e bases legais para práticas de telemarketing. Idec, maio de 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19Mq2bOg1tZcOv3o9DmP7ZZG8555s5JkK/view>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>70</sup> Em 2021, tais normativos tiveram sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 5962 - proposta pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviços Telefônico Fixo Comutado (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. Para mais informações, acesse: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5486862>. Acesso em: 10 out. 2025.

<sup>71</sup> O TEMPO. 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>. Acesso em: 29 abr. 2024.

## **B. As plataformas de identificação de chamador não chega à raiz do problema**

50. A plataforma “Qual Empresa Me Ligou” não oferece mecanismos para que os consumidores possam bloquear chamadas da empresa identificada ou denunciá-la por práticas de telemarketing abusivo. A plataforma é limitada aos números de telefones de empresas (natureza comercial) disponibilizados pelas principais prestadoras de telecomunicações (Algar Telecom, Claro, Telefônica, TIM, Sercomtel e Oi).
51. Além disso, a iniciativa peca pela falta de transparência: não há divulgação de dados consolidados sobre as consultas realizadas, o que impossibilita identificar quais empresas são mais frequentemente pesquisadas ou associadas a práticas abusivas. A ausência dessas informações impede tanto o monitoramento público da efetividade da política quanto o uso dos dados para ações regulatórias ou de fiscalização por parte de órgãos de defesa do consumidor e autoridades de proteção de dados.
52. A iniciativa mostra-se, então, falha ao não denunciar as pequenas empresas de telemarketing e as empresas terceirizadas. Em ambos os casos, tanto a plataforma “Quem me ligou” quanto às listas de bloqueio, não há uma solução definitiva ao telemarketing abusivo, em especial quanto à falta de autorização dos consumidores para o recebimento das ligações.

## **C. Os códigos numéricos (0303 e 0304) não são suficientes em razão da quantidade de ligações diárias**

53. O objetivo dos códigos numéricos é informar aos consumidores que se trata de uma chamada de telemarketing ativo. Assim, possibilita-se que os consumidores usufruam de sua autodeterminação para optar ou não em atender a chamada, efetivando-se o direito à informação. No entanto, já houve a importunação e a interrupção da vida dos consumidores pelas ligações diárias. Considerando que a quantidade de chamadas realizadas diariamente no Brasil, que no ano de 2021 revelou ser de 32,9 ligações por usuário<sup>72</sup>, e que muitos consumidores deixam de atender ligações de números desconhecidos, conclui-se que a mera identificação não é suficiente para o combate ao telemarketing abusivo. A perda de tempo

---

<sup>72</sup> 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>. Acesso em: 15 set. 2025.

produtivo e as dificuldades de uso dos serviços de telefonia<sup>73</sup> demonstram como os abusos do telemarketing não se restringem aos serviços e produtos oferecidos, mas à própria ligação.

54. Com a revogação da obrigatoriedade do código numérico 0303 em razão dos consumidores terem deixado de atender as ligações, a decisão da Anatel levanta debates sobre o equilíbrio entre a liberdade operacional das empresas e a proteção dos consumidores contra chamadas indesejadas, afinal, ainda que com as limitações citadas acima, o prefixo estava cumprindo sua função de informar a finalidade da chamada aos consumidores.

### **D. As limitações para ligações automatizadas têm de ser aprofundadas**

55. Enquanto isso, o critério de vedação acima de 100 mil ligações automatizadas parece um número demasiadamente alto - o limite poderia ser menor para o recorte ser mais abrangente a práticas abusivas. Tal critério pode ser fraudado mediante o uso de diversas linhas telefônicas, sob baixo custo, diluindo o número total de chamadas efetuadas para abaixo do limite estabelecido, ainda que pertencentes a uma mesma empresa.
56. Ainda, a Agência também deve considerar a falta de consentimento dos usuários para receber chamadas de empresas com quem não possuem relação prévia e a abusividade nos horários e quantidades de ligações, sempre zelando pelo bem-estar dos consumidores.

### **E. Arquivamento e falta de transparência nos processos administrativos**

57. O arquivamento dos processos administrativos da Senacon, instaurados para investigação de telemarketing abusivo, também demonstra a necessidade de uma atuação regulatória unificada. Ademais, os processos não possuíam a adequada transparência, impossibilitando o monitoramento das demandas pela sociedade civil.
58. Já os processos fiscalizatórios da ANPD sobre o compartilhamento de dados entre o INSS e instituições bancárias seguem em tramitação. O Idec solicitou ingresso como colaborador nos processos em 10 de abril de 2025, sendo os pedidos negados sob a justificativa de que os processos estariam em fase final de instrução. Isso pode indicar que, embora também não haja a necessária transparência e acompanhamento pela sociedade civil, os processos podem continuar tramitando e serem convertidos em processos sancionadores em breve.

---

<sup>73</sup> Há relatos de dificuldade para avisar a usuários que poderiam ser beneficiados pela doação de órgãos porque as pessoas estão deixando de atender o telefone. Referência: Ibidem.

## **F. O atual enforcement de normas referentes ao telemarketing abusivo é insuficiente e deve ser aprofundado**

59. O problema do telemarketing abusivo está diretamente relacionado ao uso ilícito de dados pessoais, observável em dados 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 serviços.<sup>74</sup> Os dados apontam o desacordo do setor com as disposições da LGPD, em especial a necessidade de que o tratamento de dados seja realizado a partir de uma hipótese legal.
60. Conforme abordaremos mais adiante, o legítimo interesse não é capaz de lastrear o telemarketing em razão do nível de importunação e abusividade atualmente observados. Isso fica ainda mais evidente ao considerarmos que 51% das ligações de telemarketing ativo realizadas no Brasil são efetuadas por robôs.<sup>75</sup> Mesmo quando os consumidores atendem, trata-se apenas de uma importunação, sem o efetivo oferecimento de qualquer serviço e/ou produto.
61. Ainda, deve ser analisado o aumento na realização de telemarketing via mensagens de texto que, em sua maioria, também se utilizam de dados pessoais sem consentimento. Nesse sentido, em 2023, 84% dos usuários do WhatsApp já receberam mensagem de spam de vendas de produtos e/ou serviços sem antes ter compartilhado seu número telefônico com a empresa.<sup>76</sup> O que representa um aumento de 10% em relação aos dados do ano anterior (75%).<sup>77</sup>
62. 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,

---

<sup>74</sup> 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>. Acesso em: 29 abr. 2024.

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> MOBILE TIME; OPINION BOX. Mensageria no Brasil. Agosto, 2023. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/mensageria-no-brasil-agosto-de-2023/>. Acesso em: 11 set. 2023.

<sup>77</sup> MOBILE TIME; OPINION BOX. Mensageria no Brasil. Fevereiro, 2022. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/mensageria-no-brasil-fevereiro-de-2022/>. Acesso em: 11 set. 2023.

vejamos uma síntese do movimento internacional contra o telemarketing abusivo, que pode servir de inspiração na criação de normas e no *enforcement* das regras existentes sobre telemarketing.

## VI. MOVIMENTOS INTERNACIONAIS CONTRA O TELEMARKETING ABUSIVO

63. 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.
64. O **Reino Unido**, conta com o *Fax Preference Service - FPS* onde empresas e indivíduos podem registrar seus números a fim de evitar o recebimento de comunicações de marketing não solicitados. A lista de bloqueio foi implementada em 1999, passando por adaptações desde então. Em março de 2022, a autoridade de proteção de dados do Reino Unido, o *Information Commissioner's Office (ICO)*, investigou e multou cinco empresas de telemarketing.<sup>78</sup> Sendo que, três delas, não comprovaram o consentimento prévio por parte dos titulares. O telemarketing abusivo, como no Brasil, era especialmente direcionado às pessoas mais idosas e vulneráveis.
65. Os **Estados Unidos** instituiu em 1995, com última alteração em 2015, a lista de bloqueio *National Do Not Call Registry (FTC)* em que consumidores podem se cadastrar para não receber chamadas de telemarketing não autorizadas. As empresas de telemarketing devem verificar a lista a cada 31 dias e remover números registrados.
66. Em 2021, a **Alemanha** aprovou uma lei proibindo o telemarketing sem consentimento prévio dos consumidores-titulares.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> 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 jun. 2023.

<sup>79</sup> Drucksache 19/26915. Deutscher Bundestag. Disponível em: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/269/1926915.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>80</sup> 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.

67. O **Peru** vem atuando no combate por meio da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD/Peru). Em dezembro de 2021, a Autoridade sancionou empresas pelo compartilhamento de dados pessoais para chamadas de telemarketing ativo sem consentimento.<sup>81</sup> A regulação peruana prevê que o tratamento de dados com finalidade de publicidade deve ter como base legal o consentimento, que, assim como no Brasil, deve ser livre, prévio, expresso e informado.
68. Em julho de 2022, a **Itália** também estabeleceu novas normas para a realização de telemarketing.<sup>82</sup> A lei, assim como o Não Me Perturbe, os Procons e as listas do Reino Unido e EUA, também 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 e tem escopo abrangente (de diversos setores e ao nível nacional).
69. Por fim, em julho de 2023, a lei de telecomunicações da **Espanha** também passou a proibir chamadas de cunho publicitário sem o consentimento dos titulares-consumidores. A regulamentação da *Agência Española Protección Datos (AEPD)*, também proíbe que as chamadas - mesmo consentidas - sejam direcionadas a um público específico, de forma proteger os grupos sociais mais vulneráveis. 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.<sup>83</sup>
70. A exceção ao consentimento, para a autoridade espanhola, seria a base do legítimo interesse nos casos em que a empresa consiga comprovar (i) a relação contratual prévia com o titular e para a (ii) oferta de bens e/ou serviços similares ao contrato anteriormente.
71. A crescente movimentação internacional em torno do tema está alinhada às preocupações das autoridades brasileiras. No entanto, a falta de arranjo entre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e o ecossistema de proteção de

---

<sup>81</sup> 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 jun. 2023.

<sup>82</sup> 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 jun. 2023.

<sup>83</sup> AEPD. Derechos a no recibir llamadas comerciales no solicitadas. AEPD, 2023. Disponível em: [aepd.es/es/documento/info-derechos-llamadas-comerciales-no-solicitadas.pdf](https://aepd.es/es/documento/info-derechos-llamadas-comerciales-no-solicitadas.pdf). Acesso em: 14 jul. 2023.

dados pode dificultar a solução definitiva para a abusividade enfrentada — por mais bem intencionados que os movimentos regulatórios sejam.

## VII. ANÁLISE DE HIPÓTESES LEGAIS PARA O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS: O CONSENTIMENTO PRÉVIO COMO BASE LEGAL PARA O TRATAMENTO DE DADOS NO TELEMARKETING ATIVO

72. Considerando que telefone é um dado pessoal e que a publicidade gera relação de consumo, os setores têm de se adequar ao CDC e à LGPD para a realização de telemarketing.
73. É fato notório o **número de telefone ser um dado pessoal**<sup>84</sup>, 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,<sup>85</sup> anulando medida provisória que obrigava empresas de telecomunicações a compartilharem 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 telefonia fixa e móvel"<sup>86</sup>. Inclusive, foi nessa decisão judicial que o direito à proteção dos dados pessoais foi reconhecido como um direito fundamental.
74. Posteriormente, houve a inclusão do **direito à proteção de dados pessoais enquanto direito fundamental positivo**, no rol de direitos do artigo 5º da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 115 de 2022, nos seguintes

---

<sup>84</sup> STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade no 6.390 MC-REF/DF, Rel. Rosa Weber, 07 abr. 2020. Inteiro teor em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTO=TO&docID=754358567>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Ministra suspende MP que prevê compartilhamento de dados com o IBGE por empresas de telecomunicações durante pandemia*. Brasília, . Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnovicias/ministra-suspende-mp-que-preve-compartilhamento-de-dado-s-com-o-ibge-por-empresas-de-telecomunicacoes-durante-pandemia/?>. Acesso em: 12 set. 2025.

termos: "LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais".

75. A prática de ligações insistentes sem consentimento também 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 CDC<sup>87</sup> e em jurisprudência aplicada ao tema.<sup>88</sup> A publicidade abusiva fica caracterizada diante de insistência injustificada, com ligações e mensagens diárias. Ainda mais sério é quando o consumidor já formalizou seu cadastro de CPF em plataformas como a "Não Me Perturbe", reiterando a negativa para o recebimento dessas ligações.
76. A prática também pode ser considerada uma prática abusiva, nos termos do art. 39, inciso III e V do CDC. Afinal, **chamadores se prevalecem da fraqueza ou ignorância do consumidor, especialmente em relação à sua idade, saúde, conhecimento ou condição social para coagir consumidores a comprar seus produtos e/ou serviços**. Podemos ver a acentuada ilegalidade da prática de ligações de ofertas de crédito consignado para idosos que, conforme levantamentos recentes, colocam esse problema dentre os mais reclamados no Banco Central,<sup>89</sup> caracterizando uma vantagem manifestamente excessiva perante os consumidores.
77. A partir disso, se observa a necessidade de vincular o tratamento de dados a uma das hipóteses legais elencadas no artigo 7º da legislação. Inclusive, a falta de indicação da base legal para justificar o tratamento de números de telefone foi um dos elementos que justificou a condenação da empresa *Telekall* pela ANPD.<sup>90</sup>
78. Analisamos, a seguir, as hipóteses previstas na legislação para justificar o tratamento de dados de telemarketing ativo. A análise também está sistematizada no Anexo I.

---

<sup>87</sup> 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;

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> 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-contra-credito-consignado-batem-recorde-e-febraban-exclui-9-correspondentes-do-sistema/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>90</sup> Relatório de Instrução nº 1/2023/CGF/ANPD. Disponível em: [https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/sei\\_00261-000489\\_2022\\_62\\_decisao\\_telekall\\_informacao.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/sei_00261-000489_2022_62_decisao_telekall_informacao.pdf). Acesso em: 25 jul. 2025.

79. Conclui-se que a base legal mais adaptada é o consentimento qualificado, salvo específicas exceções em que seria aplicável o legítimo interesse.

### **A. Realização de estudos por órgão de pesquisa (art. 7º, inciso IV, LGPD)**

80. No entendimento da ANPD, a hipótese de estudos por órgãos de pesquisa “privilegia e reconhece a relevância das atividades relacionadas por órgãos de pesquisa para a produção de conhecimento e resolução dos mais variados desafios do conhecimento humano”<sup>91</sup>. Em paralelo a este privilégio, a legislação definiu requisitos para o tratamento de dados nesta hipótese legal, quais, em suma, são: (i) o tratamento deve ser realizado exclusivamente por órgãos de pesquisa<sup>92</sup> e (ii) para fins acadêmicos e científicos. Nesse caso, as pesquisas de mercado são excluídas, por exemplo.

81. As empresas de telemarketing, por terem como objeto a venda e/ou oferta de produtos e serviços, ou seja, finalidade lucrativa, é vedada a utilização da base legal prevista no art. 7º, inciso IV da LGPD. É certo que outros agentes de tratamento também podem realizar estudos e pesquisas mercadológicas envolvendo dados pessoais, porém devem utilizar outra hipótese legal prevista na legislação. Isso porque, a LGPD só é afastada (art. 4º, inciso II, alínea “b” da LGPD) quando o tratamento de dados for realizado para fins exclusivamente acadêmicos.

### **B. Execução do contrato (art. 7º, inciso V, LGPD)**

82. A base legal só se aplica às necessidades intrínsecas à *gestão e continuidade* de um contrato pré-existente ou para procedimentos preliminares relacionados a contrato. Dessa forma, o tratamento de dados deve ser resultado dos termos impostos pelo negócio jurídico ou para a execução de procedimentos preliminares relacionados ao contrato. O tratamento de dados deve ser restrito à finalidade prevista no contrato e não poderá haver imposição do tratamento de forma unilateral.

83. Conforme interpreta a própria ANPD na Nota Técnica nº 49/2022/CGF/ANPD, a figura do controlador<sup>93</sup> pode se valer dessa hipótese apenas quando **“o tratamento**

---

<sup>91</sup> ANPD. Guia Orientativo. Tratamento de dados pessoais para fins acadêmicos e para a realização de estudos e pesquisas. ANPD, jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/web-guia-a-ndpd-tratamento-de-dados-para-fins-academicos.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

<sup>92</sup> Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] XVIII – órgão de pesquisa: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter histórico, científico, tecnológico ou estatístico;

<sup>93</sup> Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] VI - Pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais.

**de dados pessoais for essencial para cumprimento do núcleo do objeto do contrato**<sup>94</sup>. Não seria admitido, portanto, que os controladores acessassem dados não essenciais para a execução do contrato, como contatos telefônicos do titular<sup>95</sup>.

84. Ou seja, essa base legal não deve ser utilizada para oferecimento de novos produtos e/ou serviços, pois não estaria alinhada aos princípios da finalidade, necessidade e adequação, uma vez que o tratamento de dados deve estar alinhado ao objeto do contrato pré-existente<sup>96</sup>. Logo, essa hipótese não deve ser aplicada no telemarketing ativo, ainda que a oferta seja mais vantajosa que o atual contrato, diferente da hipótese de legítimo interesse, como abordaremos mais adiante.
85. Além disso, a eventual mudança unilateral nos contratos entre consumidores e operadoras de telefonia para permitir ligações de telemarketing, pode ser considerada abusiva caso não lhes seja informado previamente, redigido de uma forma que lhes dificulte a compreensão ou que lhes prejudique (art. 46 e 47, CDC).
86. Já no caso da execução de procedimentos preliminares, a LGPD é expressa em afirmar que a negociação deve ser a pedido dos titulares. Não é o que ocorre na prática do telemarketing, visto que a maior parte dos consumidores que recebem esse tipo de contato não têm relação prévia com a empresa - 92%, segundo dados da Senacon<sup>97</sup>.

### **C. Legítimo interesse (art. 7º, inciso IX, LGPD)**

87. O legítimo interesse é uma hipótese legal mais abrangente, atribuindo alta discricionariedade aos agentes de tratamento de dados e maiores riscos aos titulares 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, então ainda que haja legítima expectativa, há de se ter um balanceamento com o impacto a direitos e liberdades.
88. Mesmo em situações em que o tratamento de dados se limita a dados públicos, dispensando o consentimento (art. 7º, §4º, LGPD), ainda será necessária a adoção de cuidados adicionais. Ou seja, mesmo se tratando de dados públicos, é

---

<sup>94</sup> Nota técnica nº 6/2023/CGF/ANPD, p. 5-6. Disponível em: [https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/tiktok-nota\\_tecnica\\_6\\_versao\\_publica\\_ret-1.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/tiktok-nota_tecnica_6_versao_publica_ret-1.pdf). Acesso em: 22 jul. 2025.

<sup>95</sup> No caso Tiktok/ByteDance, a aplicabilidade da base legal de execução do contrato para crianças e adolescentes foi afastada, tendo em vista que esse grupo não era capacidade civil para celebrar um contrato civil.

<sup>96</sup> FRAZÃO, Ana; CARVALHO, Angelo Prata de; MILANEZ, Giovanna. Curso de Proteção de Dados Pessoais: fundamentos da LGPD. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

<sup>97</sup> MJSP. Canal para denúncias de telemarketing abusivo recebe mais de 26 mil denúncias. MJSP, 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>. Acesso em: 20 jun. 2024.

fundamental a adequação aos princípios da LGPD e os requisitos para aplicação do legítimo interesse, como propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular. Segundo interpretação da própria ANPD, para a aplicação do art. 7º, §4º, minimamente haveria necessidade de que os titulares tenham condições de saber que os seus dados estão sendo tratados pela empresa.<sup>98</sup>

89. Para se verificar o legítimo interesse dos agentes de tratamento, deve ser realizado um teste de legítimo interesse (art. 37, LGPD) em quatro etapas: (i) verificação das finalidades legítimas, que devem ser lícitas e lastreadas em uma situação concreta; (ii) a necessidade do tratamento; (iii) o balanceamento entre os interesses dos controladores e dos titulares e (iv) definição de salvaguardas e garantia da observância dos direitos e liberdades individuais. Dessa forma, seria possível apoiar as atividades dos controladores e, ao mesmo tempo, seguir as legítimas expectativas dos consumidores.
90. O telemarketing ativo, na forma em que majoritariamente realizado no Brasil, foge completamente da licitude e sua boa-fé (art. 10, inciso II, LGPD). Como abordado ao longo desta nota técnica, os consumidores 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 e em um contexto de país com sério problema de superendividamento, que inclusive gerou a necessidade do surgimento de uma lei específica sobre o tema (Lei nº 14.181/2021).
91. Ainda, a finalidade pretendida, - o oferecimento de produtos e serviços por meio do contato telefônico ou por mensagens - não é adequada 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 sua atividade-fim, como no caso em análise (art. 10, inciso I). O legítimo interesse deve estar relacionado a prestação de um serviço que beneficie o titular-consumidor (art. 10, inciso II), o que também majoritariamente 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. Por fim, o legítimo interesse também não pode ser aplicado em situações nas quais a proteção de direitos e liberdades fundamentais deve prevalecer (art. 10, inciso II), o que se observa no caso concreto, visto que os titulares, além de não terem conhecimento sobre os controladores de dados ou poderem exercer seus direitos previstos no art.

---

<sup>98</sup> Relatório de Instrução nº 1/2023/CGF/ANPD. Disponível em: [http://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/sei\\_00261-000489\\_2022\\_62\\_decisao\\_telekall\\_inforse\\_rvice.pdf](http://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/sei_00261-000489_2022_62_decisao_telekall_inforse_rvice.pdf). Acesso em: 25 jul. 2025.

18 da LGPD,<sup>99</sup> são diariamente importunados, deixando de utilizar seu telefone e perdendo oportunidades relevantes em razão disso.

92. O legítimo interesse também deve considerar as diversas condições físicas e sociais da população, respeitando princípios de inclusão, especialmente em relação a pessoas idosas e com deficiência. No caso dos descontos indevidos em aposentadorias, muitas vítimas relataram táticas utilizadas por operadores de telemarketing para induzi-los à contratação de serviços, muitas vezes sem que tenham plena consciência do que estão aceitando, o que caracteriza conduta de má-fé<sup>100</sup>.
93. Resta evidente a total desproporcionalidade das ligações de telemarketing pelos dados apresentados anteriormente: 99% dos consumidores não consentiram para a realização do telemarketing e 51% das ligações foram efetuadas por robôs.<sup>101</sup>
94. 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”**.<sup>102</sup>
95. 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.<sup>103</sup> Situações que, em regra, não são observadas no caso do telemarketing abusivo e, caso garantidas, ainda deve ser possibilitado mecanismo de negativa de consumidores (neste caso, *opt-out* para oposição ao tratamento de dados, nos termos do art. 18,

---

<sup>99</sup> A impossibilidade de tratamento de dados pessoais públicos por meio do legítimo interesse sem o conhecimento prévio dos próprios titulares e, conseqüentemente, sem a possibilidade de exercício dos direitos dos titulares, é uma interpretação da própria ANPD. Para mais informações, acesse: Relatório de Instrução nº 1/2023/CGF/ANPD. Disponível em: [https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/sei\\_00261-000489\\_2022\\_62\\_decisao\\_telekall\\_inforservice.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/sei_00261-000489_2022_62_decisao_telekall_inforservice.pdf). Acesso em: 22 jul. 2025.

<sup>100</sup> G1. “Não deixar o cliente pensar”: ex-funcionária de telemarketing revela estratégias para enganar aposentados em ligações. Fantástico, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2025/06/10/nao-deixar-o-cliente-pensar-ex-funcionaria-de-telemarketing-revela-estrategias-para-enganar-aposentados-em-ligacoes.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2025.

<sup>101</sup> 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>. Acesso em: 29 abr.2024.

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> BIONI, Bruno R. Proteção de Dados Pessoais - A Função e os Limites do Consentimento. Grupo GEN, 2021.

§2º) para também não receber esse tipo de contato, além de ocorrer em horários razoáveis<sup>104</sup>.

96. O Idec entende que **a hipótese do legítimo interesse só pode ser utilizada no setor de telemarketing ativo no primeiro contato ou casos que, cumulativamente, (i) sirvam para mero apoio e promoção de atividades do controlador, como pesquisas de satisfação ou comunicações institucionais; (ii) para oferecimento de serviços e produtos mais benéficos aos consumidores, (iii) por parte de empresa com quem os titulares já tenham relação prévia<sup>105</sup>; e (iv) respeitadas as legítimas expectativas e direitos e liberdades fundamentais dos consumidores.**
97. Além disso, é essencial que o primeiro contato com o titular a partir do legítimo interesse cumpra medidas de boas práticas para ampliar o poder de escolha dos consumidores, como a identificação do propósito da ligação desde o primeiro momento e o *opt-out* facilitado.
98. Ainda que a base prioritária continue sendo o consentimento prévio e destacado no momento da contratação do serviço, entende-se que a legítima expectativa dos consumidores seria preenchida, uma vez que se pode presumir que os consumidores teriam interesse em manter o negócio e, até mesmo, adquirir bens e/ou serviços mais benéficos. Nesse sentido, a própria Anatel reforça esse entendimento: "Esta Agência não avalia abusividade nesse tipo de conduta. Ao revés, enxerga que é uma prática benéfica ao consumidor, que busca apresentar-lhe informações de seu interesse."<sup>106</sup>

#### **D. Proteção do crédito (art. 7º, inciso X, LGPD)**

99. A base de proteção ao crédito está relacionada exclusivamente aos birôs de crédito para realização de pontuações e score de crédito, conforme regulado também pela Lei da Pontuação de Crédito (Lei nº 12.414/11).<sup>107</sup> Essa base legal permite que dados pessoais sobre adimplência ou inadimplência sejam utilizados para fins de *tomada*

---

<sup>104</sup> Rememora-se que esta nota técnica versa sobre telemarketing ativo (de oferecimento de produtos e serviços), não entrando no mérito de contato para fins de cobrança. Neste caso, devem ser garantidos os direitos dos consumidores-titulares nos termos do capítulo seguinte.

<sup>105</sup> "Empresa" interpretado no sentido estrito, não podendo ser interpretado ampliativamente para abranger empresas do mesmo grupo econômico.

<sup>106</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Informe n. 14/2023/SRC – Processo n. 53500.061949/2017-68. Brasília, 07 out. 2023. Disponível em:

[https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46lzCFD26Q9Xx5QNDbqaFU9l-y9ZFWgaRZYv1pFxSrgLbCnxloilXIBniumrjdbfJSs1-45WS6oUvxjjaZ5C8fDq0tWO4vot1AFBKnhI](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46lzCFD26Q9Xx5QNDbqaFU9l-y9ZFWgaRZYv1pFxSrgLbCnxloilXIBniumrjdbfJSs1-45WS6oUvxjjaZ5C8fDq0tWO4vot1AFBKnhI)

<sup>107</sup> Frazão (el. al., 2022, p. 143) esclarecem que "essa hipótese de tratamento de dados é peculiar à LGPD brasileiro, não encontrando paralelo no RGPD europeu, na medida em que vem na esteira de um conjunto de desenvolvimentos legislativos e jurisprudenciais voltados a legitimar o tratamento de dados para a proteção do crédito", seja por meio do credit scoring, seja por meio do cadastro positivo.

de decisão a respeito da concessão de crédito - o que se difere da finalidade de *oferecimento* de um desses serviços.<sup>108</sup>

100. Essa hipótese tem uma relação concreta, histórica e específica com as atividades de *credit scoring* e cadastro positivo. Ou seja, ainda que a ANPD não tenha emitido interpretações sobre essa hipótese legal, considerando seu histórico, **não há razões para crer que dados serão tratados nessa hipótese para fins de incentivo ao consumo.**

101. Assim, essa hipótese não pode ser utilizada para fins de telemarketing ativo, especialmente no contexto em que são oferecidos créditos a consumidores já endividados, pois isso tende a vulnerabilizá-los ainda mais, o que inverteria a lógica da proteção ao crédito.

## **E. Consentimento prévio (art. 7º, inciso I, LGPD)**

102. Pelos argumentos a seguir apresentados e pela análise excludente das outras bases legais, o consentimento é a base legal que melhor respeita o direito a proteção de dados pessoais em sua integralidade e garante ao titular-consumidor a autodeterminação informativa para optar ou não em receber chamadas para oferta de produtos e/ou serviços.

103. **Inclusive nos casos em que as chamadas são realizadas a partir de número gerados de forma aleatória**, diante da possibilidade de identificação dos titulares a partir de seu número de telefone (art. 5º, inciso I da LGPD). Isso porque a LGPD determina uma interpretação ampliada do que é dado pessoal, incluindo dados que tornem uma pessoa identificável, ainda que não necessariamente identificada em um primeiro momento. Dessa forma, é necessário que se faça prevalecer os direitos dos titulares-consumidores em terem seus dados pessoais e seu ambiente privado respeitados.

104. Para que o consentimento seja considerado lícito, ele deve ser (i) **livre**, devendo-se analisar a assimetria de poder entre titular e controladores (especialmente se a assimetria impor uma subordinação, podendo viciar ou prejudicar a manifestação de vontade) e quais são as escolhas oferecidas ao titular de dados, uma vez que a ausência de consentimento não pode trazer consequências negativas; (ii) **informado**, de maneira que a decisão do titular deve ser uma manifestação de vontade consciente subsidiada por informações transparentes, acessíveis e confiáveis; (iii) **inequívoco**, tratando-se de uma manifestação de vontade clara e positiva e sendo destinada a um propósito

---

<sup>108</sup> FRAZÃO, Ana; CARVALHO, Angelo Prata de; MILANEZ, Giovanna. Curso de Proteção de Dados Pessoais: fundamentos da LGPD. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

específico, destacado e explícito (princípio da finalidade); além de (iv) **prévio**, anterior ao início do tratamento de dados.<sup>109</sup>

105. Ainda que essa seja a melhor hipótese para esses casos, também é preciso considerar os limites do consentimento. Em especial, frente aos grupos vulneráveis de titulares-consumidores, como as pessoas idosas, aposentados, pensionistas e pessoas com deficiência. Deve ser vedada a oferta de produtos e/ou serviços de difícil compreensão e que podem superendividar esse grupo hipervulnerável, como empréstimos consignados. É certo que esses grupos continuarão podendo contratar esses serviços, mas a ausência de oferta direcionada tende a diminuir o consumo e as consequências negativas relacionadas.<sup>110</sup>

106. A revogação do consentimento para o recebimento de ofertas deve ser facilitada, de forma que o titular tenha pleno conhecimento sobre o fluxo informacional de seus dados e possa exercer seus direitos plenamente.

## F. Conclusão

107. Conclui-se, portanto, que o telemarketing ativo, diante de sua finalidade específica, deve ser realizado após consentimento prévio do consumidor. A única exceção é o legítimo interesse do controlador para as hipóteses específicas acima mencionadas, de caso e relação prévia e para oferecimento de serviços semelhantes ao já contratado. Em ambos os casos, devem ser respeitados os direitos dos titulares-consumidores, nos termos do apresentado a seguir.

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

108. Além do alinhamento com a base legal do consentimento, também é necessário que 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.

109. Os direitos de **oposição** (LGPD, art. 18, IV e § 2º) e **informação** para identificação dos controladores (art. 18, incisos I, II, VII e VIII) já podem ser exercidos, de alguma

<sup>109</sup> BIONI, Bruno R. Proteção de Dados Pessoais - A Função e os Limites do Consentimento. Grupo GEN, 2021.

<sup>110</sup> Inclusive, a Instrução Normativa nº 100/PRES/INSS, proíbe o marketing ativo, a oferta comercial, a proposta e/ou a publicidade direcionada a beneficiários do INSS com o objetivo de celebrar contratos de empréstimo pessoal e cartão de crédito no prazo de 180 dias após a concessão do benefício. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-100-de-28-de-dezembro-de-2018-57496089>. Acesso em: 24 jul. 2025.

maneira, por meio, respectivamente, das listas de bloqueio e do site “Quem Me Ligou”. Outros direitos, no entanto, ainda precisam ser cumpridos, podemos destacar (i) **informações completas** sobre o tratamento de dados, inclusive sobre onde os dados telefônicos foram coletados (ii) **revogação do consentimento**, dando fim à atividade do operador, e a (iii) **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 agentes de tratamento, de forma a garantir aos consumidores-titulares a efetiva proteção de seus dados pessoais.

110. 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.
111. Devem ser aprofundados 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 à LGPD e ao CDC. Como (i) dias e horários apropriados, (ii) número máximo de chamadas, além (iii) da vedação aos robocalls, bots, robôs ou qualquer programa de software que execute tarefas automatizadas, repetitivas e pré-definidas, como vem sendo feito pela Anatel. Também é necessária atenção especial aos (iv) 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 financeiras<sup>111</sup>. Neste sentido, vê-se como salutar o surgimento e o avanço na tramitação de projetos de leis que unifiquem as regras sobre o telemarketing abusivo, mas isto não deve ser a condição para a aplicação de normas já existentes que já devem condicionar o telemarketing abusivo.
112. 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<sup>112</sup>, (ii) proibição das ligações

---

<sup>111</sup> AEPD. **Publicidad no deseada**. 28 jun. 2023. Disponível em:

<https://www.aepd.es/es/areas-de-actuacion/publicidad-no-deseada>. Acesso em: 15 de set. 2025.

<sup>112</sup> 1) Projeto de lei nº 614 /2019, que tramita Assembleia Legislativa de São Paulo, disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000263727>. Acesso em: 28 jun. 2023.

automáticas<sup>113</sup>, (iii) ampliação às proibições para mensagens de texto<sup>114</sup>, e (iv) preocupação com idosos, aposentados e pensionistas.<sup>115</sup>

113. Ainda, reiteramos a importância da medida cautelar da Anatel para coibir essa prática abusiva. É essencial que, no âmbito dos serviços de telecomunicações, a Anatel continue fiscalizando e mantenha os critérios de bloqueio,<sup>116</sup> quais são: (i) limite de 100 mil chamadas por dia por acesso; (ii) proporção de 85% de chamadas curtas por dia (seis segundos), por prestadora; e, (iii) em caso de descumprimento, bloqueio da originação de chamadas por 15 dias.

## IX. A COMPETÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS NO COMBATE AO TELEMARKETING ABUSIVO

114. O Idec acredita que, para o combate ao telemarketing abusivo, as autoridades têm de aplicar de maneira efetiva a legislação já existente. Este enforcement deve avançar sem prejuízo de eventual futura regulação pelo poder legislativo que consolidasse a interpretação já aplicável.

115. Enquanto não sobrevier nova legislação, a regulação da atividade deve ser exercida em cooperação entre as três esferas envolvidas: (i) a defesa de consumidores, regulada pelo Código de Defesa do Consumidor, de maneira centralizada aplicada pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e de maneira esparsa pelos

---

<sup>113</sup> 1) Projeto de Lei nº 447/2023, que tramita na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/spl/processo.aspx?id=372876&termo=telemarketing>. Acesso em: 28 jun. 2023; 2) Projeto de Lei 793/2023, que tramita na Assembleia Legislativa de São Paulo, disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000488776>. Acesso em: 28 jun. 2023; 3) Projeto de Lei Ordinária nº 0131/23-AL, que tramita na Assembleia Legislativa do Amapá, disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir\\_documento&id\\_documento=125471](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_documento&id_documento=125471). Acesso em: 28 jun. 2023 4) Projeto de Lei nº 522/2023, que tramita na Assembleia Legislativa do Amazonas, disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/materia/162855>. Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>114</sup> 1) Projeto de Lei nº 539/2023, que tramita na Assembleia Legislativa do Paraná, disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=113390>. Acesso em: 28 jun. 2023

<sup>115</sup> 1) Projeto de Lei nº 236/2020, que tramita na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/252/AnoProposicao/2021/Origem/Px/Default.aspx>. Acesso em: 28 jun. 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>. Disponível em: 28 jun. 2023 e 3) Projeto de Lei nº 104 de 2021, que tramita na Assembleia Legislativa de Roraima, disponível em: <https://sapl.al.rr.leg.br/materia/446>. Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>116</sup> Para além dessa ação já em curso, no ato de revogação da obrigatoriedade do 0303, o Cons. Vicente Aquino determinou que a área técnica da Anatel, em relação ao telemarketing via SMS, elabore um plano com medidas concretas para: (i) promover a confiabilidade do canal SMS; (ii) mitigar riscos sistêmicos; (iii) combater fraudes, furto de dados e crimes associados; e (iv) reposicionar o SMS como canal estratégico de interesse público (Processo SEI nº 53500.037534/2024-01).

Procons; (ii) a proteção dados, regulada pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), cuja regulamentação, fiscalização e sanção é exercida pela Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e, por fim, (iii) as telecomunicações, regulada pela Lei Geral de Telecomunicações e pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), sem prejuízo do (iv) acesso à justiça por meio do poder Judiciário. Abordaremos, a seguir, a competência de cada autoridade na regulamentação da atividade.

## A. Órgãos de defesa do consumidor

116. Os órgãos de defesa do consumidor compõem um ecossistema para a efetivação da proteção e exercício dos direitos dos consumidores. A competência da Senacon se expande para qualquer relação envolvendo a defesa de consumidores, inclusive em meios digitais, como os aplicativos de mensageria, por força do art. 18 do Decreto nº 8.771/2016, que regulamenta o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Para combater o telemarketing abusivo, a Senacon abriu processos administrativos e bloqueios contra empresas (hoje arquivados e revogados, respectivamente).<sup>117</sup> Além disso, Procons atuam por meio de listas de bloqueio e investigações estaduais.

117. Assim, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) tem a importante missão de **receber denúncias e fiscalizar o setor**, em especial por parte dos Procons estaduais e a coordenação da Senacon. A Secretaria também pode exercer uma atuação estratégica na regulação dos direitos do consumidor na atividade do telemarketing, como os limites de horários e a vedação de oferta a grupos hipervulneráveis.

## B. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

118. Está evidente a natureza pessoal dos dados telefônicos, sendo essencial a adequação do setor ao ecossistema de proteção de dados, em especial à LGPD. Torna-se evidente, então, a competência da ANPD para **regular o setor, em assuntos relativos à proteção de dados**, como na efetivação de direitos de consumidores-titulares e na consolidação da interpretação das bases legais aplicadas ao setor (consentimento como regra geral, salvo exceções pontuais de legítimo interesse, nos termos do acima apresentado). Não há como tratar o problema de telemarketing abusivo sem a adequada análise de como são coletados os dados pessoais que alimentam o setor.

---

<sup>117</sup> CARREGOSA, Lais. Anatel publica regras mais duras para chamadas abusivas, com bloqueio de empresas que façam ligações curtas em massa. G1, 26 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/04/26/anatel-publica-regras-mais-duras-para-chamadas-abusivas-com-bloqueio-de-empresas-que-facam-ligacoes-curtas-em-massa.ghtm>. Acesso em: 30 abr. 2024.

## C. Agência Nacional de Telecomunicações

119. Desde 2022 até o momento, as atuações mais efetivas contra o telemarketing abusivo vêm sendo protagonizadas pela Anatel.<sup>118</sup> Suas competências estão principalmente relacionadas ao (i) dever de **proteção aos usuários** dos serviços de telecomunicações, (ii) a **repressão de infrações** dos direitos dos usuários, que inclusive possibilitou o bloqueio de robocalls e a (iii) disposição sobre **Planos de Numeração**, relacionada à obrigação na utilização de prefixos para identificar a origem da ligação, assim como (iv) a **identificação de chamadores**.
120. Igualmente, a Anatel poderia aprofundar suas medidas para (v) regular mais profundamente o contexto de telemarketing para fins de oferecimento de produtos e serviços no contexto do setor de telecomunicações, efetivando a regra do consentimento prévio. Nesse sentido, a Anatel estabeleceu o direito dos consumidores ao “não recebimento de *mensagem* de cunho publicitário ou com o objetivo de vender serviços ou produtos das Prestadoras de serviços de telecomunicações, salvo consentimento prévio, livre e expresso” (art. 4º, inciso XIX, RGC), podendo avançar no tema para chamadas publicitárias em geral.

## D. Diferentes agências reguladoras

121. Diferentes agências reguladoras e entidades setoriais também devem ser responsáveis por acompanhar a implementação dessas medidas em seus respectivos setores e, caso entendam necessário, aprofundar as limitações em sede de regulamentação.

## E. Acesso à justiça pelo Judiciário

122. A atuação conjunta, que respeite as competência e atribuições de cada autoridade, será muito importante para enfrentar a abusividade presente no telemarketing, que prejudica tanto os consumidores-titulares, quanto sobrecarrega o tráfego das telecomunicações.
123. Ressalta-se que tal coordenação de autoridades (Senacon/Procons, ANPD e Anatel) deve avançar em sua coesão para o combate ao telemarketing abusivo, o que não afasta a análise casuística e o acesso à justiça via Judiciário.
124. Diversas decisões recentes demonstram o papel do Judiciário na efetivação da proteção contra o telemarketing abusivo. Em maio de 2024, a 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal condenou a Telefônica Brasil S.A.

---

<sup>118</sup> Todas as atuações da Agência estão disponíveis na página: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/telemarketing/combate-as-chamadas-abusivas>. Acesso em: 15 set. 2025.

(Vivo) por realizar 59 ligações em um período de apenas 50 dias, muitas delas automatizadas, mesmo após o consumidor solicitar o bloqueio por meio da plataforma “Não Me Perturbe”. O tribunal reconheceu que a insistência das ligações configura prática comercial abusiva e violação à dignidade do consumidor<sup>119</sup>.

125. No mesmo sentido, a 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) confirmou a condenação da TIM, que submeteu um cliente a 30 ligações diárias de telemarketing, reduzindo o valor indenizatório de R\$ 10 mil para R\$ 5 mil, mas reconhecendo o abalo à sanidade mental do consumidor e a prática de ato ilícito por má prestação do serviço (Apelação nº 0067016-65.2022.8.17.2001). O relator, desembargador Gabriel de Oliveira Cavalcanti Filho, destacou que o comportamento da empresa ultrapassou os limites do mero aborrecimento e configurou dano moral indenizável<sup>120</sup>.

126. Em outro caso, a 7ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) manteve a condenação da Claro S.A., determinando o pagamento de R\$ 6 mil por danos morais e R\$ 10 mil adicionais por descumprimento de liminar que ordenava a suspensão imediata das chamadas. O acórdão ressaltou o “desvio produtivo” do consumidor, isto é, o desperdício de tempo e energia para lidar com o assédio telefônico, reconhecendo a gravidade da conduta e a reincidência das práticas abusivas<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (TJDFT). Operadora de telefonia é condenada por ligações excessivas. Publicado em 24 maio 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2024/maio/operadora-de-telefonia-e-condenada-por-ligacoes-excessivas>

<sup>120</sup> CONJUR. Empresa é condenada por fazer 30 ligações diárias para cliente. 12 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-12/empresa-e-condenada-por-fazer-30-ligacoes-diarias-de-telemarketing-para-cliente/>

<sup>121</sup> ORTIZ, Brenda. Justiça condena operadora de telefonia a indenizar cliente em R\$ 6 mil por ligações de telemarketing. *G1 DF*, 27 abr. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/04/27/justica-condena-operadora-de-telefonia-a-indenizar-cliente-em-r-6-mil-por-ligacoes-de-telemarketing.ghtml>

## **X. PROPOSTA DE REGULAÇÃO DO TELEMARKETING ATIVO: EFETIVAR A LEGISLAÇÃO VIGENTE PARA PERMITI-LO SOMENTE COM CONSENTIMENTO PRÉVIO E INFORMADO**

- 127.A regulação do setor não pretende impedir a prestação dos serviços de telemarketing, mas somente o combate à abusividade por meio da adequação do setor às normas protetivas vigentes, especialmente a LGPD.
128. Devido à competência compartilhada entre diversas autoridades (conforme item IX), sugerimos a emissão de um decreto conjunto regulamentando a aplicação da legislação brasileira ao setor de telemarketing. Assim, o setor deverá ser regulamentado em três frentes: (i) a infraestrutura necessária para a realização de ligações em massa, liderado pela Anatel; (ii) o tratamento de dados pessoais, em especial a adequação às hipóteses legais e aos princípios previstos na LGPD, pela ANPD e (iii) os limites e o exercício dos direitos dos consumidores, pela Senacon. Por fim, na medida de suas competência, as Autoridades devem fiscalizar e sancionar empresas que cometam eventuais danos contra os direitos dos titulares-consumidores.
129. Considerando todos os fatores analisados nos itens anteriores, em especial as limitações das medidas atuais (item V) e a necessidade de adequação à LGPD (item VII), bem como o alinhamento com movimentações internacionais (item VI), entendemos que, para que o telemarketing ativo seja efetivamente adequado à LGPD e ao CDC, o decreto deve abordar os seguintes entendimentos:

### **A. Consentimento prévio e informado como base para a realização de telemarketing ativo**

130. A partir das considerações sobre a natureza pessoal dos dados telefônicos e da necessidade de identificação de uma hipótese legal que justifique o seu tratamento, **o entendimento do Idec é que os consumidores consintam para o recebimento das chamadas.**
- 131.De forma qualificada e nos termos da LGPD, as empresas de telemarketing devem ser capazes de aferir o consentimento dos titulares de forma (i) **livre**, sendo uma escolha relacionada exclusivamente à intenção do consumidor em receber as ligações, sem vínculo com o oferecimento de outros serviços (casos em que o recebimento de telemarketing é obrigatório a todos os consumidores de uma

empresa telefônica, por exemplo), (ii) **informado**, de maneira que o consumidor tenha conhecimento sobre a empresa que o ligará, quais os serviços prestados, os dias e horários das ligações; (iii) **inequívoco**, sendo destinado ao propósito específico e explícito de recebimento de telemarketing, inclusive seria ideal que o consumidor escolhesse o(s) tipo(s) de serviços que ele gostaria de receber ofertas; e (iv) **prévio**, anterior ao início das ligações telefônicas.

132. Além disso, nos contatos telefônicos com o consumidor deverá ser informado imediatamente o nome do operador de telemarketing e o nome fantasia da empresa que este representa e, em seguida, deverá ser aferida a vontade do consumidor de prosseguir ou não com o atendimento.

## **B. Hipótese de exceção ao consentimento: legítimo interesse, em casos restritos**

133. O telemarketing ativo pode ocorrer sem o consentimento do consumidor na hipótese do legítimo interesse quando, cumulativamente, o contato (i) servir para mero apoio e promoção de atividades do controlador; (ii) objetivando o oferecimento de serviços e produtos mais benéficos aos consumidores, (iii) por parte de empresa com quem já tenha relação prévia e (iv) respeitadas as legítimas expectativas e direitos e liberdades fundamentais dos consumidores.

## **C. Limitações de horário**

134. Em razão do direito à proteção contra a publicidade danosa (art. 6º, IV, CDC) também é necessária a adequação de horários, para isso sugerimos limitar o contato de telemarketing entre 9h (nove horas) e 18h (dezoito horas), de segunda a sexta-feira, com exceção de feriados.<sup>122</sup>

## **D. Outras limitações**

135. Como boas práticas para garantir os direitos dos consumidores, também deve ser vedada à empresa de telemarketing (1) realizar contato com consumidor para oferecer produtos ou serviços por este cancelados, pelo prazo de 6 (seis) meses após o encerramento do contrato; (2) realizar mais de 3 (três) chamadas telefônicas com sucesso, assim considerada aquela por meio do qual o fornecedor consegue se comunicar com o consumidor via terminal de acesso, no mesmo dia, ressalvados contatos adicionais autorizados pelo consumidor e (3) reiterar, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, a mesma oferta de produto ou serviço, por meio de contato telefônico, a consumidor que já a tenha recusado.

---

<sup>122</sup> Nos termos da Lei Estadual nº 7.853/2018 do Rio de Janeiro.

136. Como forma de garantir que a infraestrutura de telecomunicações não seja abusada, também deve ser vedada a (1) realização de chamadas aleatórias ou para números sequenciais e (2) utilização robôs e/ou outras formas de ligação automática para realizar chamadas curtas com o objetivo de conferir se o número realmente está sendo usado por um consumidor.

137. É importante ressaltar, por fim, a Instrução Normativa nº 100/PRES/INSS, que proíbe o marketing ativo, a oferta comercial, a proposta e/ou publicidade direcionada a beneficiário do INSS com o objetivo de celebrar contratos de empréstimo pessoal e cartão de crédito no prazo de 180 dias após a concessão do benefício.

## **XI. O PROJETO DE LEI Nº 310/2022 PARA VINCULAÇÃO DO TELEMARKETING ATIVO AO CONSENTIMENTO**

138. Ao longo desta nota técnica demonstramos como a legislação vigente é capaz de garantir direitos contra o abuso no telemarketing, mas o *enforcement* não é suficiente. Ao mesmo tempo, é fundamental dar continuidade a discussões de proposições legislativas que aprimorem o ecossistema de garantia de direitos. O Projeto de Lei nº 310/2022, de autoria do Dep. Nereu Crispim (PSL-RS) que tramita na Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, por exemplo, traz proibições relevantes contra o telemarketing abusivo.<sup>123</sup>

139. Em sua primeira versão, o PL proibia que prestadores de serviços de telemarketing e equiparados realizassem o contato telefônico aos números comutados fixos ou móveis dos consumidores sem sua autorização prévia (art. 5º).

140. Além disso, o PL também vedava a utilização de robôs ou “bots” (art. 6º) e definia que o telemarketing deve ser considerado abusivo quando realizado: (i) sem prévia autorização expressa, específica e individual do usuário para recebimento desse tipo de contato; (ii) sem o cumprimento das exigências ou com infração às normas estabelecidas nesta Lei e nos respectivos regulamentos; e (iii) em dias feriados, finais de semana, em horário anterior ou posterior ao horário comercial, salvo quando específica e expressamente autorizado pelo usuário (art. 7º).

141. As hipóteses para a dispensa de comprovação da autorização prévia estariam vinculadas a (i) confirmação de dados no âmbito da prevenção contra fraudes, motivado por fundada suspeita; (ii) realização de cobrança por inadimplência de

---

<sup>123</sup> A versão protocolada do PL pode ser encontrada está disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2136740&filename=PL%20310/2022](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2136740&filename=PL%20310/2022)> Acesso em 20 out. 2025.

obrigações contraída pelo mesmo meio de contato; (iii) exploradores de Serviço Especial para Fins Científicos ou Experimentais, ao uso de radiofrequências autorizado ou para o uso temporário de radiofrequências (art. 10).

142. O PL também definia que as prestadoras dos serviços de telemarketing deveriam obter a comprovação da origem da base de dados e da autorização prévia do usuário junto à Anatel (art. 20). Essa versão também não faz menções à ANPD.

143. No entanto, o parecer da Deputada Relatora Silvyne Alves (União-GO), que será votado na Comissão,<sup>124</sup> proíbe a publicidade por telefone ou mensageria instantânea apenas quando o consumidor registrar expressamente sua preferência por não receber comunicações de telemarketing (art. 6º). Ou seja, trata-se de um *out-opt*, como as listas de bloqueio.

144. O PL 310/2022 é um exemplo de como o Poder Legislativo também deve estar envolvido nas discussões em torno do telemarketing abusivo. Em especial, é importante que, conforme analisado nesta nota técnica, o PL vincule o telemarketing ativo ao consentimento qualificado, conforme sua primeira versão.

## **XII. A CRIAÇÃO DE UMA PLATAFORMA OPT-IN PARA O RECEBIMENTO DE CHAMADAS DE TELEMARKETING**

145. Fazendo um paralelo com as plataformas de *opt-out*, em que o titular se inscreve para não receber mais chamadas, sugerimos a criação de uma plataforma *opt-in*. Por meio de uma plataforma na qual o titular-consumidor consinta em receber chamadas, a aferição do consentimento qualificado será facilitada, garantindo também que os titulares tenham conhecimento sobre o fluxo informacional de seus dados e possam exercer seus direitos dos titulares.

146. Assim, como o “Não Me Perturbe”, a plataforma poderia ser criada e gerida pela Senacon, também responsável por receber as denúncias sobre violação aos direitos do consumidor. Tratar-se-ia de uma política pública que endereçaria um problema enfrentado por quase a totalidade dos usuários de telefonia no Brasil, garantindo que esses cidadãos tenham seus direitos respeitados e garantidos.

---

<sup>124</sup>

Disponível

em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2484160&filename=Tramitacao-PL%20310/2022](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2484160&filename=Tramitacao-PL%20310/2022)> Acesso em 20 out. 2025.

## XIII. CONCLUSÃO

147. Concluimos ser central a condição do consentimento livre, expresso e informado para o recebimento de telemarketing, de modo a adequar a atividade econômica com as previsões do Código de Defesa do Consumidor e com a Lei Geral de Proteção de Dados e efetivar direitos já existentes no nosso ordenamento jurídico.
148. 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.
149. 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: ANÁLISE DE BASES LEGAIS POTENCIALMENTE APLICÁVEIS A TRATAMENTOS DE DADOS PARA FINS DE TELEMARKETING ATIVO**

<b>Hipótese prevista no art. 7º da LGPD</b>	<b>Relação com o telemarketing ativo</b>
I - mediante o fornecimento de <b>consentimento</b> pelo titular;	Trata-se da hipótese legal mais adequada para mitigar a abusividade vivenciada pelos consumidores-titulares.
II - para o cumprimento de <b>obrigação legal ou regulatória</b> pelo controlador;	Em nada relacionada ao caso concreto.
III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à <b>execução de políticas públicas</b> previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres [...];	Em nada relacionada ao caso concreto.
IV - para a <b>realização de estudos por órgão de pesquisa</b> , 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. Esta base legal é exclusivamente aplicável a órgãos com fins acadêmicos ou estatísticos, nos termos da lei, e excluídas as pesquisas de mercado.
V - quando necessário para a <b>execução de contrato</b> 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 <b>exercício regular de direitos em processo</b> judicial, administrativo ou arbitral [...];	Em nada relacionada ao caso concreto.
VII - para a <b>proteção da vida ou da incolumidade física</b> do titular ou de terceiro;	Em nada relacionada ao caso concreto.
VIII - para a <b>tutela da saúde</b> , exclusivamente, em procedimento realizado <b>por profissionais</b> de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária;	Em nada relacionada ao caso concreto.
IX - quando necessário para atender aos <b>interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto</b> 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, cumulativamente, servir de (i) mero apoio e promoção de atividades do controlador; (ii) para oferecimento de serviços ou produtos mais benéficos, (iii) de empresa com quem o destinatário tem relação prévia e (iv) respeitando as legítimas expectativas e direitos e liberdades fundamentais dos consumidores.
X - para a <b>proteção do crédito</b> , 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.

## EXPEDIENTE

### DIRETORIA EXECUTIVA

Igor Rodrigues Britto

### GERÊNCIAS

Marina Nascimento - Desenvolvimento Organizacional

Christian Printes - Jurídico

Carla Yue - Marketing e Relacionamento

Renato Barreto - Políticas

### PESQUISA E REDAÇÃO

Marina Fernandes de Siqueira - Advogada no Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais

### COORDENAÇÃO E REVISÃO - Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais

Luã Cruz - Coordenador

Julia Abad - Especialista

Julia Caldeira - Analista de Políticas Públicas

### COMUNICAÇÃO, MARKETING E ASSESSORIA DE IMPRENSA

Luive Osiano

Flávia Alves

[imprensa@idec.org.br](mailto:imprensa@idec.org.br)

Março de 2026

Somos uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos que atua para proteger e ampliar os direitos dos/as consumidores/as, de forma independente de governos, partidos políticos e empresas. Nosso trabalho é mantido com recursos de projetos de fundações filantrópicas e por doações de pessoas físicas que acreditam na importância do que fazemos. Desde 1987 representamos consumidores/as de todo o país na luta por relações de consumo mais justas, especialmente nas áreas de telecomunicações e direitos digitais, serviços financeiros, saúde, alimentação adequada e saudável, mobilidade, energia e consumo sustentável.