



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 87, DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2616, de 2025, da Senadora Ana Paula Lobato, que Dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecedores de telemarketing e cobrança excluïrem das bases de dados os números de telefone cujos consumidores negarem conhecer o destinatário da ligação.

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

RELATOR: Senador Laércio Oliveira

17 de dezembro de 2025



PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.616, de 2025, de autoria da Senadora Ana Paula Lobato, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecedores de telemarketing e telecobrança excluírem das bases de dados os números de telefone cujos consumidores negarem conhecer o destinatário da ligação.*

Relator: Senador **LAÉRCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

No dia 17 de junho de 2025, foi apresentado a esta Comissão o Projeto de Lei em epígrafe, de autoria da Senadora Ana Paula Lobato. Após o exame deste colegiado, o Projeto será apreciado, em decisão terminativa, pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Não lhe foram apresentadas emendas no prazo regimental (art. 122, II, "c", do RISF).

Versado em quatro artigos, o Projeto de Lei tem como objetivo proteger os consumidores de ligações e mensagens indesejadas oriundas de serviços de telemarketing e telecobrança, especialmente quando esses contatos são destinados a pessoas desconhecidas pelo usuário da linha telefônica. A proposta estabelece que, sempre que um consumidor informar de forma clara que não conhece o destinatário da ligação, o número deverá ser imediatamente excluído da base de dados da empresa responsável pelo contato.

A norma abrange tanto chamadas gravadas quanto atendimentos realizados por operadores, prevendo que a recusa do consumidor em receber novas ligações seja devidamente registrada no momento do atendimento. A insistência em continuar os contatos após essa recusa poderá ser considerada uma prática abusiva.

O projeto também prevê sanções administrativas para o descumprimento da lei no âmbito da legislação brasileira, como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

A proposta fundamenta-se no direito constitucional à privacidade, à intimidade e à tranquilidade do indivíduo, conforme os artigos 5º, incisos X e XII da Constituição Federal, e busca coibir uma prática cotidiana que, embora corriqueira, impõe constrangimentos, consome tempo dos cidadãos e compromete sua paz. Ao propor a exclusão dos números de consumidores sem vínculo com a pessoa procurada, a senadora busca garantir uma resposta legal eficaz contra a perturbação indevida, assegurando ao cidadão o respeito ao seu espaço pessoal e à sua autonomia frente a empresas de cobrança e marketing.

II – ANÁLISE

No que tange aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, não vislumbramos óbices ou inconformidades que impeçam a aprovação da matéria.

Conforme o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.

Quanto à constitucionalidade, a matéria é da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos dos incisos V e VIII do art. 24 da Constituição Federal. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos dos artigos 48 e 61 da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

No tocante à regimentalidade, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de

justificação escrita, tudo em conformidade com os arts. 236 a 238 do RISF, além de ter sido distribuída à Comissão competente, conforme citado.

Relativamente à técnica legislativa, a proposição observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No tocante ao mérito da proposta legislativa, ela aperfeiçoa os dispositivos protetivos do consumidor.

O Projeto de Lei apresentado pela Senadora Ana Paula Lobato em 2025 propõe uma medida simples, mas de grande impacto para a proteção dos consumidores: a obrigatoriedade de que empresas de telemarketing e telecobrança excluam de suas bases de dados os números de telefone cujos usuários, ao atenderem a ligação, afirmarem não conhecer a pessoa procurada. A proposta surge como resposta a uma prática abusiva e recorrente, em que cidadãos são frequentemente importunados por chamadas destinadas a terceiros, muitas vezes inadimplentes, gerando constrangimento, perda de tempo e violação da tranquilidade e da privacidade.

O mérito jurídico do projeto é sólido. A proposta encontra respaldo direto na Constituição Federal, que assegura o direito à intimidade e ao sigilo das comunicações, bem como no Código de Defesa do Consumidor, na Lei Geral das Telecomunicações e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Ao exigir que empresas removam da base de dados os números manifestamente equivocados, o projeto promove o respeito à autodeterminação informativa e à dignidade do consumidor, evitando que este seja responsabilizado por vínculos que não possui.

No plano social, o projeto se destaca por dar voz a uma demanda legítima da população, especialmente dos consumidores que sofrem com o assédio de telecobranças indevidas e ligações de telemarketing persistentes e indesejadas. Ao reconhecer que o simples ato de negar conhecer a pessoa procurada deve ser suficiente para interromper os contatos, a proposta contribui para reequilibrar a relação entre empresas e cidadãos, limitando o poder coercitivo das práticas automatizadas e padronizadas.

Embora o projeto possa ser aperfeiçoado, por exemplo, com a fixação de um prazo específico para a exclusão do número ou com a exigência de confirmação formal do registro da negativa, seu núcleo é claro e bem fundamentado: o consumidor não pode ser transformado em alvo sistemático

de perturbação por erros ou desatualizações das empresas. Ao estabelecer um dever claro de correção das bases de dados e vedar a persistência do contato após manifestação inequívoca do consumidor, o projeto reafirma princípios fundamentais do Estado Democrático e de Direito (como o respeito à privacidade, à boa-fé nas relações de consumo e à proporcionalidade no exercício de atividades empresariais).

Em síntese, trata-se de uma proposta legislativa de mérito elevado, que articula coerência jurídica, sensibilidade social, viabilidade técnica e potencial regulatório. Sua aprovação representa um avanço concreto na proteção da cidadania, ao garantir que a vida cotidiana das pessoas não seja indevidamente invadida por ligações que jamais deveriam ter sido feitas.

Apesar dos méritos da proposta, alguns pontos mereceram maior atenção e possível aprimoramento legislativo. Propomos, portanto, ajustes na participação das operadoras quanto a validação das informações cadastrais, a exclusão dos números das bases de dados quando da manifestação do consumidor e a previsão de sanções.

Dessa forma, sugerimos a aprovação do Projeto, na forma do Substitutivo que segue.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa, bem como, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.616, de 2025, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 1 - CCJ (Substitutivo) (ao PROJETO DE LEI Nº 2.616, DE 2025)

Dispõe sobre a regulamentação do Cadastro Único Telefônico e Validação de Numerações (CadÚnico Telefônico); altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Cadastro Único Telefônico e Validação de Numerações (CadÚnico Telefônico).

Art. 2º O CadÚnico Telefônico será regulamentado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e tem como finalidade registrar:

I – números ativos vinculados ao Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do titular da linha;

II – opções de bloqueio ou restrição de canais de comunicação.

Parágrafo único. A consulta ao CadÚnico Telefônico poderá ser previamente realizada ao primeiro contato remoto com o consumidor

Art. 3º As operadoras de telefonia móvel deverão envidar seus melhores esforços para adotar procedimentos rigorosos de validação de identidade na ativação ou reativação de chips, na portabilidade numérica e na transferência de titularidade de linhas, para evitar a comercialização indiscriminada e o uso fraudulento de linhas telefônicas.

§ 1º Para os fins do caput, entende-se por melhores esforços a obrigação de empregar, de forma contínua, os meios técnicos, operacionais e administrativos disponíveis, observados os padrões de segurança, sem prejuízo de eventuais inovações tecnológicas que venham a ser incorporadas;

§ 2º A ativação ou reativação de chips dependerá da validação da identidade do usuário por meio de mecanismos seguros, que poderão incluir reconhecimento facial, biometria digital ou outro método de segurança robusto, com confrontação obrigatória das informações coletadas com bases de dados de caráter público ou privado.

§ 3º As operadoras de telefonia implementarão mecanismos de validação das informações cadastrais fornecidas pelo usuário durante o processo de habilitação da linha, mediante consulta ao CadÚnico Telefônico, ou mediante verificação das informações coletadas com outras bases de dados ou outros mecanismos para validação das informações, tendo como objetivo:

a) identificar e registrar a existência de outras linhas telefônicas já vinculadas ao CPF ou CNPJ do solicitante, em qualquer operadora de telefonia;

e

b) verificar se o número de linhas telefônicas previamente registradas no CPF ou CNPJ do solicitante atingiu o limite estabelecido por regulamentação ou pelas políticas internas da própria operadora.

§ 4º A Anatel regulamentará os procedimentos previstos neste artigo, definindo, entre outros aspectos, requisitos técnicos, níveis mínimos de segurança e formas de integração do CadÚnico Telefônico com bases de dados de caráter privado, de modo a assegurar a efetividade das medidas estabelecidas.

Art. 4º As operadoras de telefonia deverão atualizar, diariamente, o banco de dados do CadÚnico Telefônico, conforme regulamento da Anatel.

Art. 5º Eventuais inconsistências no cadastro ou tentativas de habilitação de linha com dados incongruentes ou em contrariedade aos requisitos previstos nesta Lei, deverão ser automaticamente bloqueadas pela respectiva operadora de telefonia até a regularização pelo titular.

Art. 6º A exclusão de número de telefone das bases de dados próprias de fornecedores de produtos ou serviços deverá ser realizada:

I – por meio de registro eletrônico, com geração de protocolo numérico ou alfanumérico, que será fornecido ao consumidor de forma imediata;

II – mediante arquivamento do registro da manifestação, seja por gravação da ligação, seja por documento eletrônico equivalente, pelo prazo mínimo de dois anos para fins de auditoria e eventual instrução de processo administrativo ou judicial.

Art. 7º. Para os fins desta Lei, considerase manifestação inequívoca aquela formalizada mediante protocolo gerado por sistema eletrônico padronizado, ou por registro sonoro que contenha declaração expressa do consumidor, observados os seguintes requisitos mínimos:

I – identificação do atendente ou sistema que recepcionou a manifestação;

II – data e hora da manifestação;

III – identificação clara do número a ser excluído; e IV – confirmação de que o consumidor nega conhecer o destinatário da ligação.

Art. 8º. Sempre que a base de dados de contatos for compartilhada com terceiros corresponsáveis pelo tratamento, a exclusão prevista no art. 6º desta lei deverá ser comunicada de forma automática e imediata a todos os corresponsáveis ou operadores que utilizem a mesma base, observado o

disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Art. 9º. No processo administrativo sancionador instaurado para apuração de infrações às obrigações previstas nesta Lei, assegurar-se-á às empresas autuadas o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, observado o seguinte procedimento mínimo:

I – notificação prévia com prazo mínimo de trinta dias para apresentação de defesa;

II – possibilidade de produção de provas;

III – decisão fundamentada pela autoridade competente; e

IV – previsão de recurso administrativo com efeito suspensivo no prazo de dez dias.

Art. 10. A ANATEL deverá:

I – fiscalizar o cumprimento dos requisitos para habilitação das linhas e das obrigações relacionadas ao CadÚnico Telefônico;

II – impor sanções administrativas às operadoras responsáveis, nos termos das regulamentações vigentes, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Art. 11. O cumprimento das obrigações de cadastro e validação previstas nesta Lei observará as seguintes fases:

I - para novas linhas telefônicas habilitadas a partir implementação do CadÚnico Telefônico, aplicação se dará em 60 (sessenta) dias;

II - para as linhas já existentes, o cadastramento e a vinculação deverão ser concluídos, conforme cronograma a ser estabelecido em regulamento.

Art. 12. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará a empresa infratora, comprovadamente, originadora das chamadas abusivas, às sanções previstas no âmbito da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações) e da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Art. 13. A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 39-A:

“Art. 39-A Constitui prática abusiva, vedada ao fornecedor de produtos ou serviços, adotar qualquer meio destinado a dificultar ou impedir que o consumidor identifique ou bloqueie chamadas telefônicas originadas

de centrais de teleatendimento ou de sistemas automatizados com finalidade comercial. Parágrafo Único. Consideram-se condutas abusivas, entre outras: I – a utilização de múltiplos números de origem ou a substituição frequente do número de origem, de forma a burlar sistemas de bloqueio de chamadas ou insistir de forma abusiva em contato comercial; II – o uso de identificadores falsos, aleatórios ou mascarados (spoofing), com o objetivo de ocultar a identidade do originador; e, III – a realização sistemática de chamadas automáticas (robocalls) de duração de até três segundos, nos termos da regulamentação.”(NR)

Art. 14. A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.11.....

§ 3º-A Os provedores de aplicações de internet que façam uso de recursos de numeração como mecanismo de autenticação ou identificação deverão consultar o registro de que trata o art. 27-A desta Lei e promover a suspensão do acesso a aplicações vinculadas a recursos de numeração desativados, na forma da regulamentação.

.....

Art. 27-A O Poder Público ou associação privada sem fins lucrativos, com a colaboração das prestadoras de serviço móvel celular de que trata o art. 130-B da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, deverá manter registro atualizado dos recursos de numeração em uso e desativados.

.....” (NR)

Art. 15. Esta Lei entra em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****46ª, Extraordinária - Semipresencial**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS	PRESENTE	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
JADER BARBALHO	PRESENTE	3. MARCELO CASTRO	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	4. JAYME CAMPOS	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	5. GIORDANO	
ALAN RICK	PRESENTE	6. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
SORAYA THRONICKE	PRESENTE	7. ORIOVISTO GUIMARÃES	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	8. FERNANDO FARIAS	
MARCIO BITTAR	PRESENTE	9. EFRAIM FILHO	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	1. ANGELO CORONEL	PRESENTE
OMAR AZIZ	PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	3. IRAJÁ	PRESENTE
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	4. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	5. MARA GABRILLI	PRESENTE
CID GOMES	PRESENTE	6. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
CARLOS PORTINHO	PRESENTE	1. JORGE SEIF	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	2. IZALCI LUCAS	PRESENTE
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. EDUARDO GOMES	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
ROGERIO MARINHO	PRESENTE	5. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	1. RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	2. JAQUES WAGNER	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	3. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
WEVERTON		4. ANA PAULA LOBATO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

Não Membros Presentes



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

PAULO PAIM
DAMARES ALVES
NELSINHO TRAD

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 2616/2025)

NA 46ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR LAERCIO OLIVEIRA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 1-CCJ(SUBSTITUTIVO).

17 de dezembro de 2025

Senador Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania