

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 cobrança excluïrem 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 cobrança, 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, começando com advertência na primeira infração e, em casos de reincidência ou descumprimento sistemático, aplicação de multa diária entre R\$ 1.000 e R\$ 50.000, conforme a gravidade da conduta e o porte da empresa. Se houver repetição da infração, a empresa poderá ser submetida à suspensão temporária de suas atividades. Essas penalidades não excluem outras medidas já previstas na 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 justificção 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 cobrança 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 cobranças indevidas e ligações persistentes. 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 de teleatendimento.

Além disso, a iniciativa é tecnicamente exequível. As empresas de call center e cobrança já operam com sistemas que permitem o registro e a atualização de informações em tempo real. A inclusão de sanções administrativas (como advertência, multas proporcionais e, em casos extremos, suspensão temporária das atividades) reforça o caráter pedagógico e dissuasório da norma. Ainda que sua eficácia dependa da atuação dos órgãos fiscalizadores, como os Procons e a Anatel, a proposta tem mérito regulatório, por estabelecer parâmetros objetivos e alinhados às obrigações já previstas na legislação consumerista e de proteção de dados.

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 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 merecem maior atenção e possível aprimoramento legislativo. Em primeiro lugar, observa-se a ausência de regulamentação quanto à forma de operacionalização da exclusão dos números de telefone. O texto legal não especifica como, nem em que prazo, a exclusão deverá ocorrer após a manifestação do consumidor. Recomenda-se, portanto, a inclusão de parâmetros objetivos e a definição de métodos de registro da negativa, como a gravação da ligação ou a emissão de protocolo eletrônico.

Outro aspecto relevante diz respeito à expressão “de forma inequívoca”, utilizada para caracterizar a manifestação do consumidor que nega conhecer o destinatário da chamada. Tal formulação pode abrir margem a interpretações subjetivas, dificultando a comprovação da negativa em eventuais controvérsias. A adoção de um protocolo mínimo padronizado contribuiria para conferir maior segurança jurídica à aplicação da norma.

Além disso, a proposta não trata da compatibilização da exclusão com a realidade de bancos de dados compartilhados entre empresas, o que é comum no setor de telemarketing e cobrança. Seria recomendável estabelecer a obrigação de que a exclusão seja comunicada também a terceiros corresponsáveis pelo tratamento dos dados, de modo a evitar a perpetuação da prática abusiva por outras empresas que utilizam a mesma base de contatos.

Outro ponto sensível é a ausência de previsão quanto à possibilidade de defesa das empresas autuadas. O Projeto de Lei não contempla qualquer mecanismo de impugnação ou recurso contra as sanções administrativas, o que pode ser interpretado como violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados constitucionalmente.

Por fim, é importante considerar o impacto da medida sobre micro e pequenas empresas, especialmente no que se refere à adaptação tecnológica e à conformidade com as exigências da norma. Seria pertinente a inclusão de dispositivos que permitam tratamento diferenciado e proporcional, com base no porte da empresa e em sua capacidade operacional, a fim de evitar que o cumprimento da lei se torne excessivamente oneroso para pequenos empreendedores.

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 - 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) e do Sistema de Verificação de Autenticidade de Números (SuValida); altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Cadastro Único Telefônico e Validação de Numerações (CadÚnico Telefônico) e do Sistema de Verificação de Autenticidade de Números (SuValida).

Art. 2º Fica instituído o CadÚnico Telefônico, com a finalidade de registrar:

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

II – preferências de contato informadas voluntariamente quando da contratação da linha telefônica ou em caráter de atualização da respectiva plataforma “gov.br”;

III – dados de representantes legais e contatos secundários autorizados informados voluntariamente quando da contratação da linha telefônica ou em caráter de atualização da respectiva plataforma “gov.br”; e

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

§ 1º A gestão do CadÚnico Telefônico será definida em regulamento.

§ 2º A consulta ao CadÚnico Telefônico poderá ser previamente realizada ao primeiro contato remoto com o consumidor.

Art. 3º Fica instituído o Sistema de Verificação de Autenticidade de Números (SuValida), com os seguintes objetivos:

I – integrar-se a aplicativos de mensagens e serviços de telecomunicações indicando a autenticidade do número e sua vinculação ao titular legítimo; e

II – coibir práticas fraudulentas envolvendo golpes telefônicos e mensagens de aplicativos.

Parágrafo único. O SuValida deverá ser integrado ao CadÚnico Telefônico, conforme regulamento.

Art. 4º As operadoras de telefonia são solidariamente responsáveis pela correta identificação de seus usuários.

§ 1º As operadoras de telefonia deverão exigir a apresentação do original ou cópia autenticada de um documento oficial de identificação válido em território nacional no ato de habilitação de qualquer nova linha telefônica (pré-paga ou pós-paga), dentre os quais se incluem:

- a) Carteira de Identidade (RG);
- b) Carteira Nacional de Habilitação (CNH);
- c) Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS);
- d) Passaporte (para estrangeiros);
- e) Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) ou Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM); e
- f) outros documentos que, por lei, possuam fé pública e permitam a inequívoca identificação civil do solicitante.

§ 2º 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.

§ 3º A validação das informações cadastrais terá como objetivos:

- 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, visando prevenir o uso excessivo e irregular de linhas.

§ 4º As operadoras de telefonia manterão sistema de registro de dados cadastrais de seus usuários devidamente atualizado e armazenado em ambiente seguro, implementando medidas técnicas e administrativas aptas a proteger as informações contra acessos não autorizados, perdas, alterações ou destruição.

§ 5º As operadoras disponibilizarão pronta e integralmente os registros de que trata este artigo às autoridades judiciais, policiais e outras autoridades legalmente competentes, mediante apresentação de solicitação formal e em conformidade com os procedimentos legais aplicáveis.

Art. 5º A habilitação de nova linha telefônica deverá observar os seguintes procedimentos, integrados com a plataforma “gov.br”:

I – após a coleta de dados pelo agente autorizador da operadora, será iniciada a verificação de identidade do titular via plataforma “gov.br”, por meio de:

- a) validação biométrica (se disponível);
- b) validação facial com base em banco de dados da Justiça Eleitoral ou equivalente;
- c) confirmação de login via conta nível prata ou ouro na plataforma “gov.br”;

II – após a autenticação, será gerado um protocolo digital de validação, que deverá ser arquivado pela operadora pelo prazo mínimo de cinco anos; e

III – o protocolo será automaticamente compartilhado com o CadÚnico Telefônico, vinculando o número de linha ao CPF ou CNPJ do titular autenticado, desde que preenchido os requisitos previstos nesta Lei.

Art. 6º A plataforma “gov.br” deverá oferecer ambiente para:

I – consulta, alteração ou cancelamento das linhas vinculadas ao CPF ou CNPJ do usuário;

II – registro de preferências de contato, bloqueios, horários e canais autorizados para contatos de cobrança;

III – designação de contatos secundários ou procuradores autorizados; e

IV – recebimento de notificações sobre tentativas de habilitação de novas linhas.

Art. 7º As operadoras de telefonia deverão atualizar, diariamente, o banco de dados do CadÚnico Telefônico com base nas alterações realizadas por usuários na plataforma “gov.br”, assegurando:

I – sincronização automatizada via Interface de Programação de Aplicações (API) segura, sob padrão a ser regulamentado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e pela Secretaria de Governo Digital (SGD);

II – registro de logs de acesso e sincronização para fins de auditoria e rastreabilidade; e

III – notificação ao consumidor, via plataforma “gov.br”, sempre que uma nova linha for cadastrada no seu CPF ou CNPJ.

Art. 8º Eventuais inconsistências no cadastro ou tentativas de habilitação de linha com dados incongruentes ou em contrariedade aos requisitos previstos nesta Lei deverão:

I – ser automaticamente bloqueadas pela respectiva operadora de telefonia até a regularização pelo titular; e

II – gerar alerta preventivo ao CPF ou CNPJ envolvido por meio da plataforma “gov.br” e por canais alternativos definidos pelo consumidor;

Art. 9º A exclusão de número de telefone das bases de dados de fornecedores de produtos ou serviços, incluídos serviços de telemarketing e cobrança, deverá ser realizada:

I – no prazo máximo de dois dias úteis contados da manifestação do consumidor;

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

III – 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. 10. Para os fins desta Lei, considera-se 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.

Parágrafo único. A ANATEL, em conjunto com a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), regulamentará os padrões técnicos e operacionais para captação e armazenamento dessas manifestações.

Art. 11. Sempre que a base de dados de contatos for compartilhada com terceiros corresponsáveis pelo tratamento, a exclusão prevista no art. 9º deverá:

I – ser comunicada de forma automática e imediata a todos os corresponsáveis ou operadores que utilizem a mesma base;

II – incluir prova documental da exclusão e do recebimento da comunicação por parte dos terceiros; e

III – estar registrada em log de auditoria, preservado pelo prazo mínimo de dois anos.

Art. 12. 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 quinze 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. 13. A quantidade de linhas telefônicas por consumidor se limitará em até cinco linhas por pessoa física, salvo justificativa específica devidamente comprovada no momento da contratação.

Art. 14. Para pessoas jurídicas, a liberação de linhas observará a respectiva Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) e os critérios definidos pela ANATEL.

Art. 15. A ANATEL deverá:

I – fiscalizar o cumprimento dos requisitos para habilitação das linhas e aplicará as sanções cabíveis de acordo com os normativos de controle e sanções, por ela já definidos, através da instauração de processo administrativo, proporcionando o direito à ampla defesa e contraditório;

II – impor sanções administrativas às operadoras responsáveis, nos termos das regulamentações vigentes, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório, em caso de não cadastramento das linhas telefônicas no prazo estipulado poderá acarretar sanções;

III – fiscalizar as operadoras de telecomunicações acerca da organização, controle e atualizações do CadÚnico Telefônico;

IV – fiscalizar o cumprimento das obrigações relacionadas ao CadÚnico Telefônico;

V – incorporar as regras desta Lei em seus normativos e despachos regulatórios; e

VI – fiscalizar o cumprimento dos limites e aplicará as sanções cabíveis de acordo com os normativos de controle e sanções, por ela já definidos.

Art. 16. Os artigos 4º, 19 e 96 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei geral de Telecomunicações), passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º**

IV – manter atualizados seus dados cadastrais perante o Cadastro Único Telefônico e Validação de Numerações (CadÚnico Telefônico) via plataforma “gov.br”.”

(...)

Art. 19.

XXXIII – fiscalizar a regularidade da manutenção e atualização do Cadastro Único Telefônico e Validação de Numerações (CadÚnico Telefônico) por parte da concessionária.

(...)

Art. 96.

VII – manter atualizado os respectivos dados cadastrais das linhas comercializadas perante o Cadastro Único Telefônico e Validação de Numerações (CadÚnico Telefônico) via plataforma “gov.br”, independentemente de contrapartida.” (NR)

Art. 17. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará a empresa às seguintes sanções administrativas:

I – advertência, na primeira infração;

II – multa diária, a ser fixada entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), na hipótese de reincidência ou descumprimento sistemático, conforme a gravidade da infração e porte da empresa; e

III – suspensão temporária da atividade, em caso de reiteração.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo não excluem outras medidas cabíveis 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. 18. O cumprimento das obrigações previstas nesta Lei pelas microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais observará tratamento diferenciado e proporcional, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, especialmente quanto a:

I – prazos estendidos para implementação das adaptações tecnológicas;

II – possibilidade de uso de soluções simplificadas ou integradas disponibilizadas por entidades representativas ou órgãos públicos; e

III – redução ou substituição de penalidades pecuniárias por medidas educativas ou de orientação, nas hipóteses de primeira infração.

Art. 19. As linhas telefônicas móveis e fixas habilitadas anteriormente à data de publicação e vigência desta Lei deverão ser cadastradas e vinculadas à conta “gov.br” do respectivo titular no prazo máximo de cento e oitenta dias, contados a partir do início de sua vigência.

Parágrafo único. O cadastramento será realizado conforme procedimentos descritos nesta Lei, inclusive com a geração de protocolo digital e vinculação ao CadÚnico Telefônico, possibilitando-se a utilização dos meios digitais para a confirmação dos dados de identificação e cadastrais do consumidor.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator