



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

## PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 133, de 2024, da Senadora Damares Alves, que *dispõe sobre o direito do consumidor de não ser assediado e estabelece a criação de cadastro centralizado de consumidores com vistas a impedir o assédio por fornecedores de produtos e serviços financeiros.*

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Projeto de Lei (PL) nº 133, de 2024, da Senadora Damares Alves, que *dispõe sobre o direito do consumidor de não ser assediado e estabelece a criação de cadastro centralizado de consumidores com vistas a impedir o assédio por fornecedores de produtos e serviços financeiros.*

Composto de sete artigos, o art. 1º estabelece o objeto do PL: institui o direito do consumidor de não ser assediado por fornecedores de produtos e serviços financeiros e cria um cadastro centralizado de consumidores que manifestem expressamente a vontade de não receber ofertas por marketing ativo, publicidade direcionada, propostas comerciais ou qualquer outro meio, inclusive eletrônico.

O art. 2º estabelece que, uma vez inscrita no cadastro, a pessoa física não poderá ser alvo de ofertas por instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central, ainda que por intermédio de terceiros.



O art. 3º do texto impõe deveres adicionais aos fornecedores, determinando que, ao realizarem oferta a consumidores não inscritos, deverão informá-los sobre a existência do cadastro e providenciar sua inscrição caso haja manifestação inequívoca de vontade.

O art. 4º estabelece, ainda, obrigações às prestadoras de serviços de telecomunicações e publicidade para que adotem mecanismos de controle destinados a assegurar o cumprimento da lei. O art. 5º prevê que descumprimento sujeita os infratores às sanções do Código de Defesa do Consumidor.

O art. 6º delega ao Poder Executivo instituir e regulamentar o cadastro, cuja gestão poderá ser delegada a entidade privada associativa. O art. 7º do PL fixa a cláusula de vigência, a contar de 60 dias de sua publicação.

A justificativa da autora da proposta parte do reconhecimento da relevância do crédito para o desenvolvimento econômico e da contribuição positiva da tecnologia para a inclusão financeira, mas destaca que a oferta digital de produtos financeiros, quando não adequadamente regulada, pode resultar em práticas agressivas, abusivas e assediantes, especialmente contra consumidores hipervulneráveis, como aposentados, pensionistas e beneficiários de políticas públicas. Aponta, ainda, o aumento do risco de fraudes, com prejuízos tanto para os consumidores quanto para as próprias instituições financeiras.

A justificativa menciona ainda iniciativas de autorregulação do setor bancário, como a plataforma “Não me Perturbe”, da Febraban e da ABBC, bem como normas administrativas do INSS que restringem ofertas de crédito consignado, sustentando que o projeto visa consolidar essas experiências em lei, ampliar sua incidência para outras operações financeiras e aumentar sua efetividade. Defende-se, por fim, que a medida reforça a proteção do consumidor, sem inviabilizar o mercado de crédito, ao assegurar o direito de escolha e reduzir práticas abusivas no ambiente digital.

A matéria foi distribuída a esta CTFC, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.



## II – ANÁLISE

A proposição trata de matéria inserida na competência legislativa da União, conforme o disposto no art. 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal, segundo o qual compete à União legislar concorrentemente sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e a iniciativa parlamentar é legítima, nos termos dos arts. 48 e 61 da Lei Maior.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, normatização por edição de lei, é o adequado; ii) o assunto nele tratado inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) tem potencial coercitividade; e v) é compatível com os princípios do sistema de direito pátrio.

Do ponto de vista regimental e nos termos do art. 102-A, III, a, b, c, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) opinar sobre assuntos pertinentes: ao estudo, à elaboração e à proposição de normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores; ao aperfeiçoamento dos instrumentos legislativos reguladores, contratuais e penais, referentes aos direitos dos consumidores e dos fornecedores, com ênfase em condições, limites e uso de informações, responsabilidade civil, respeito à privacidade, aos direitos autorais, às patentes e similares; e ao acompanhamento das políticas e das ações desenvolvidas pelo Poder Público relativas à defesa dos direitos do consumidor, à defesa da concorrência e à repressão da formação e da atuação ilícita de monopólios.

Acerca da técnica legislativa, no geral, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição, e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se adequada.

O projeto apresenta clara finalidade protetiva, alinhada aos princípios do Código de Defesa do Consumidor, especialmente à proteção contra práticas abusivas, ao direito à informação e à tutela de consumidores HIPERVULNERÁVEIS. A criação de um cadastro centralizado fortalece o



direito de autodeterminação informacional, ao permitir que o consumidor manifeste, de forma simples e prévia, sua recusa ao recebimento de ofertas indesejadas.

Outro ponto positivo é a convergência com iniciativas já existentes de autorregulação e regulação administrativa, como a plataforma “Não me Perturbe” e as normas do INSS, o que tende a facilitar a implementação prática da medida. A imposição de deveres também às empresas de telecomunicações e publicidade revela abordagem sistêmica do problema, reconhecendo que o assédio decorre de uma cadeia de atores e não apenas das instituições financeiras.

Por outro lado, também é possível elencar alguns pontos de melhoria no texto.

Com efeito, entre as fragilidades, destaca-se a indefinição quanto à governança e à proteção de dados pessoais do cadastro centralizado. O projeto delega sua instituição e regulamentação ao Poder Executivo e admite gestão por entidade privada associativa, sem estabelecer parâmetros claros de segurança, transparência, fiscalização e compatibilidade explícita com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), o que pode gerar riscos jurídicos relevantes.

Além disso, o texto impõe obrigações amplas às instituições financeiras e às prestadoras de serviços de telecomunicações, mas não delimita com precisão os mecanismos técnicos exigidos, o que pode resultar em insegurança jurídica e assimetria na aplicação das normas.

Também se pode apontar a ausência de diferenciação entre tipos de ofertas e graus de assédio, tratando de forma uniforme práticas que podem variar significativamente em intensidade e impacto. Por fim, a eficácia do modelo dependerá fortemente da regulamentação infralegal, o que reduz a densidade normativa da lei e pode comprometer sua efetividade caso a regulamentação seja tardia ou insuficiente.

Desse modo, apresentamos substitutivo ao Projeto, com vistas a mitigar essas lacunas e reconfigurar estruturalmente o modelo originalmente proposto.



O Projeto original institui um cadastro centralizado destinado a impedir o assédio comercial por instituições financeiras e veda a realização de marketing ativo direcionado a consumidores inscritos, remetendo às sanções do Código de Defesa do Consumidor e delegando ao Poder Executivo a regulamentação e eventual gestão do sistema. Trata-se de iniciativa relevante, especialmente por buscar consolidar, em lei, práticas de autorregulação já existentes, como a plataforma “Não Me Perturbe”, e por conferir maior proteção a consumidores hipervulneráveis.

O Substitutivo, contudo, avança significativamente, ao transformar essa proposta em um verdadeiro microssistema regulatório de proteção contra o assédio financeiro. Logo no artigo inaugural, explicita-se o direito subjetivo do consumidor pessoa física de não ser assediado por ofertas de produtos e serviços financeiros, estruturando o cadastro como instrumento de oposição voluntária com finalidade específica e delimitada. Essa opção confere maior densidade normativa ao texto, deslocando o foco de um simples mecanismo operacional para a afirmação de um direito de personalidade vinculado à autodeterminação informativa.

Uma das principais inovações reside na incorporação expressa da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Enquanto o projeto original não menciona o regime de proteção de dados, o Substitutivo determina que o cadastro seja estruturado e operado em conformidade com a LGPD, assegurando transparência, segurança da informação, prevenção de fraudes e controle de acessos, além de prever a oitiva da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) na regulamentação. Essa integração alinha a proposta à arquitetura constitucional contemporânea de tutela da privacidade e afasta potenciais questionamentos quanto à sua compatibilidade com o regime de proteção de dados pessoais.

Também no plano da governança há avanço substancial. O PL nº 133, de 2024, admite a delegação da gestão do cadastro a entidade privada associativa, nos termos do regulamento. O Substitutivo, por sua vez, condiciona eventual delegação a critérios objetivos de seleção, fiscalização permanente pelo Poder Público e vedação expressa de uso dos dados para finalidade diversa da prevista em lei. Introduce-se, assim, um modelo de integridade mais robusto, apto a mitigar riscos de captura regulatória e uso indevido das informações.

No tratamento das comunicações permitidas, o Substitutivo também aprimora a técnica legislativa, ao esclarecer que a vedação ao marketing ativo não impede comunicações estritamente necessárias ao



cumprimento de obrigações legais, contratuais ou regulatórias, vedada sua utilização para fins promocionais. Essa distinção, ausente de forma explícita no texto original, confere maior segurança jurídica ao mercado e ao consumidor, evitando interpretações excessivamente restritivas que possam comprometer comunicações obrigatórias.

Quanto às operações de crédito, embora ambos os textos prevejam a responsabilidade nas hipóteses de aquisição de créditos, o Substitutivo amplia a abrangência para incluir cessão e securitização, exigindo da instituição adquirente a verificação do cumprimento da lei no momento da originação da relação contratual. Fecha-se, assim, brecha relevante no mercado secundário de crédito, setor em que responsabilidades com frequência se diluem.

Ademais, embora ambos prevejam a manutenção de registros por cinco anos, o Substitutivo condiciona essa obrigação à observância da legislação de proteção de dados pessoais, harmonizando o dever probatório com os princípios de minimização e finalidade da LGPD.

Por fim, a ampliação da *vacatio legis* de 60 para 90 dias revela preocupação com a adequação tecnológica e regulatória necessária à implementação do sistema.

Dessa forma, entendemos que o Substitutivo mantém as boas características da proposição original e, com o aperfeiçoamento de suas lacunas, entregará uma boa inovação legislativa à sociedade.

### III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto Lei nº 133, de 2024, na forma do seguinte Substitutivo, conforme apresentado:

#### EMENDA – CTFC (SUBSTITUTIVO)

(AO PROJETO DE LEI Nº 133, DE 2024)

Dispõe sobre o direito do consumidor de não ser assediado por ofertas de produtos e serviços financeiros, institui cadastro nacional de



oposição a marketing direto ativo e estabelece garantias de governança, proteção de dados pessoais e fiscalização.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei assegura ao consumidor pessoa física o direito de não ser assediado por ofertas de produtos e serviços financeiros e institui cadastro nacional de oposição, de adesão voluntária, destinado a registrar a manifestação expressa de vontade de não receber comunicações comerciais por marketing direto ativo ou outras formas de comunicação comercial direta e individualizada, de propostas ou ofertas, por qualquer meio de contato direto, inclusive eletrônico.

§ 1º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – comunicação comercial direta e individualizada: aquela realizada mediante contato específico com consumidor determinado, por meio de ligação telefônica, mensagem eletrônica, correspondência ou aplicativos de comunicação, destinada à oferta ou promoção de produtos ou serviços financeiros;

II – marketing direto ativo: a estratégia de vendas que consiste em estabelecer interação direta entre fornecedor e consumidor, independentemente de solicitação prévia deste, com o objetivo de oferecer produtos ou serviços.

§ 2º Não se incluem no âmbito de incidência desta Lei as ações publicitárias de caráter geral, impessoal ou de destinatário indeterminado, inclusive em televisão aberta ou por assinatura, rádio, mídia exterior, imprensa, sítios eletrônicos, plataformas digitais não logadas ou outros meios de comunicação massiva, desde que não configurem as hipóteses descritas nos incisos I e II do §1º deste artigo.

**Art. 2º** É vedada às instituições financeiras e às demais pessoas jurídicas autorizadas a ofertar produtos e serviços financeiros, diretamente ou por intermédio de terceiros, a realização de marketing direto ativo ou outras formas de comunicações comerciais diretas e individualizadas a consumidores regularmente inscritos no cadastro de que trata esta Lei.

§ 1º A vedação aplica-se inclusive às hipóteses de cessão, aquisição ou securitização de créditos, cabendo à instituição adquirente



verificar o cumprimento do disposto nesta Lei no momento do estabelecimento da relação contratual.

§ 2º O disposto neste artigo não impede comunicações estritamente necessárias ao cumprimento de obrigações legais, contratuais ou regulatórias, vedada sua utilização para finalidade promocional.

**Art. 3º** Na hipótese de realização de comunicação comercial direta e individualizada a consumidor não inscrito no cadastro, o fornecedor deverá:

I – informar, de forma clara, ostensiva e acessível, a existência do cadastro nacional de oposição;

II – assegurar meio simples, gratuito e imediato para a inscrição do consumidor, caso haja manifestação inequívoca de vontade nesse sentido.

*Parágrafo único.* O fornecedor deverá manter, pelo prazo mínimo de cinco anos, registro das comunicações comerciais diretas e individualizadas realizadas e das manifestações de vontade do consumidor, observado o disposto na legislação de proteção de dados pessoais.

**Art. 4º** As prestadoras de serviços de telecomunicações e de intermediação digital deverão adotar mecanismos técnicos e administrativos razoáveis e proporcionais para viabilizar o cumprimento desta Lei, no que se refere às comunicações comerciais diretas ou individualizadas realizadas por meio de suas plataformas, conforme definição prevista no art. 1º, §1º, inciso I, observadas suas respectivas atribuições regulatórias.

*Parágrafo único.* As obrigações previstas no caput não se estendem à veiculação de publicidade de caráter geral, impessoal ou de destinatário indeterminado.

**Art. 5º** O cadastro nacional de oposição:

I – terá finalidade exclusiva de impedir o assédio comercial por ofertas de produtos e serviços financeiros realizadas por comunicação direta e individualizada;



II – será estruturado e operado em conformidade com a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD;

III – assegurará transparência, segurança da informação, prevenção de fraudes e controle de acessos;

IV – permitirá ao consumidor consulta, atualização e cancelamento de sua inscrição a qualquer tempo.

**Art. 6º** A instituição, a regulamentação e a fiscalização do cadastro caberão ao Poder Executivo, ouvida a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, podendo a operação técnica ser delegada a entidade pública ou privada, desde que:

I – submetida a critérios objetivos de seleção;

II – sujeita à fiscalização permanente do Poder Público;

III – vedada a utilização dos dados para qualquer finalidade diversa da prevista nesta Lei.

**Art. 7º** O descumprimento do disposto nesta Lei sujeita os infratores às sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das sanções administrativas, civis e penais cabíveis, quando caracterizada a realização de comunicação comercial direta ou individualizada em desconformidade com o previsto nesta Lei.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcio Bittar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3705727651>