



27122595



08198.018100/2022-58



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Divisão de Investigação de Sanções Administrativas

NOTA TÉCNICA Nº 9/2024/DISA/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ

CAUTELAR ADMINISTRATIVA Nº 08198.018100/2022-58

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELESSERVIÇOS (ABT), LIQ CORP. S.A. (LIQ), ATENTO BRASIL S.A. (ATENTO), ALGAR TELECOM S.A. (ALGAR TELECOM), NEOBPO SERVIÇOS DE PROCESSOS DE NEGÓCIOS E TECNOLOGIA S.A. (NEOBPO), TELEPERFORMANCE CRM S.A. (TELEPERFORMANCE), AEC CENTRO DE CONTATOS S.A. (AEC), KONECTA BRAZIL OUTSOURCING LTDA. (KONECTA), CONCENTRIX BRASIL TERCEIRIZAÇÃO DE PROCESSOS, SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E TECNOLOGIA EMPRESARIAL LTDA. (CONCENTRIX), ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS - TELCOMP, TIM S.A. (TIM), TELEFÔNICA BRASIL S/A (VIVO), CLARO S.A., FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN), ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (ABBC), ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS E DAS EMPRESAS PROMOTORAS DE CRÉDITO E CORRESPONDENTES NO PAÍS (ANEPS), CREFISA SA CREDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS (CREFISA S.A.), BANCO C6 CONSIGNADO S.A., ITAÚ UNIBANCO S.A. (BANCO ITAÚ S.A.), BV DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS LTDA., BANCO MERCANTIL DO BRASIL S.A., BANCO DO BRASIL S.A., BANCO DAYCOVAL S.A., BANCO PAN S.A., CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, BANCO BMG S.A., BANCO BRADESCO S.A., BANCO CETELEM S.A., BANCO SAFRA S.A., BANCO SANTANDER S.A., CONEXIS - SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MÓVEL CELULAR E PESSOAL E SKY BRASIL SERVIÇOS LTDA.

EMENTA: Medida cautelar que determinou a suspensão dos serviços do telemarketing ativo abusivo em todo o território nacional, consubstanciado naquele que visa o contato com o cliente para oferta de produtos ou serviços sem o prévio consentimento do consumidor. Decisões judiciais suspendendo os efeitos da medida cautelar para determinadas empresas, sob o argumento de desproporcionalidade e descon sideração das consequências da decisão administrativa. Medidas adotadas e em planejamento na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) sobre a matéria, proporcionando espaço para as empresas realizarem o serviço de telemarketing em conformidade com os parâmetros regulatórios. Problemas na eficácia da medida cautelar, considerando os instrumentos utilizados para verificar seu cumprimento. Sugestão de revogação da medida cautelar.

I. RELATÓRIO:

1. Trata-se de processo administrativo instaurado, no ano de 2022, no âmbito deste Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), para apurar possíveis violações a direitos do consumidores, por ligações abusivas de telemarketing, sem o expresse consentimento por partes dos consumidores. O processo surgiu por decorrência de inúmeras reclamações de consumidores em todo o território nacional, as quais ensejaram a instauração de procedimento de monitoramento de mercado 08012.001731/2022-69, com o objetivo de apurar as condutas e eventuais práticas abusivas perpetradas pelo setor de Telemarketing.

2. Em 15 de julho de 2022, por intermédio da Nota Técnica Nº 24/2022/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI nº 26108320), acolhida pelo Despacho 725/2022/CGCTSA/DPDC/SENACON (SEI nº 26108374), foi editada Medida Cautelar determinado a suspensão dos serviços do telemarketing ativo abusivo em todo o território nacional, consubstanciado naquele que visa o contato com o cliente para oferta de produtos ou serviços sem o prévio consentimento do consumidor, que somente poderá ser abordado por telefone se expressamente tiver manifestado interesse neste sentido, a partir da intimação da presente decisão, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) pelo descumprimento, excluídas as demais formas de abordagem via telemarketing, tais como os serviços de telemarketing receptivo/passivo, bem como aqueles que versem sobre cobranças ou doações.

3. A instauração da mencionada cautelar teve como base, entre outros elementos, notícias veiculadas na imprensa e reclamações registradas nas plataformas de atendimento aos consumidores gerenciadas nesta SENACON (doc. SEI 18490119).

4. No dia 18/11/2022, ocorreu o desmembramento do processo n. 08198.018100/2022-58, nos seguintes procedimentos:

Número	Protocolo	Medida cautelar
1	08012.005134/2022-11	Banco Daycoval S.A.
2	08012.005075/2022-73	Banco Bradesco
3	08012.005452/2022-74	Banco BMG S.A.
4	08012.005137/2022-47	Banco Pan S.A.
5	08012.005088/2022-42	Sky Brasil Serviços Ltda.
6	08012.005454/2022-63	Neobpo Serviços de Processos de Negócios e Tecnologia S.A. (Neobpo)
7	08012.005450/2022-85	Caixa Econômica Federal
8	08012.005149/2022-71	Algar Telecom S.A.
9	08012.005146/2022-38	Concentrix Brasil (Concentrix)
10	08012.005145/2022-93	Konecta Brazil Outsourcing LTDA. (Konecta)
11	08012.005141/2022-13	Centro de Contatos S.A. (AeC)

12	08012.005140/2022-61	Teleperformance CRM S.A. (Teleperformance)
13	08012.005139/2022-36	Associação Brasileira de Telesserviços (ABT)
14	08012.005138/2022-91	Liq Corp. S.A. (Liq)
15	08012.005131/2022-70	Banco do Brasil S.A.
16	08012.005129/2022-09	Banco Mercantil do Brasil S.A.
17	08012.005127/2022-10	BV Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários LTDA.
18	08012.005126/2022-67	Itaú Unibanco S.A. (Banco Itaú S.A)
19	08012.005125/2022-12	Banco C6 Consignado S.A.
20	08012.005101/2022-63	Crefisa SA Credito financiamento e investimentos (Crefisa S.A.)
21	08012.005100/2022-19	Associação Brasileira de Bancos (ABBC)
22	08012.005099/2022-22	Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN)
23	08012.005097/2022-33	CLARO S.A.
24	08012.005095/2022-44	Telefônica Brasil S/A (VIVO)
25	08012.005092/2022-19	TIM S.A. (TIM)
26	08012.005091/2022-66	Associação Nacional dos Profissionais e das Empresas
27	08012.005089/2022-97	Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços - TELCOMP
28	08012.005085/2022-17	Conexis - Sindicato Nacional das Empresas
29	08012.005083/2022-10	Banco Santander S.A.
30	08012.005079/2022-51	Banco Cetelem S.A.
31	08012.004976/2022-48	ATENTO BRASIL S.A. (ATENTO)
32	08012.005082/2022-75	BANCO SAFRA S.A

5. As empresas Atento Brasil S.A. e Teleperformance CRM S.A. ingressaram com ações

judiciais para suspender os efeitos da medida cautelar e obtiveram decisões favoráveis, a saber:

- Atento Brasil S.A.:

A empresa impetrou Mandado de Segurança nº 1046690-21.2022.4.01.3400, no âmbito do juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, por meio do qual foi concedida a segurança para suspender, em relação à impetrante, os efeitos do Despacho n. 725/2022, proferido nos autos do processo administrativo 08198.018100/2022-58, de forma que a impetrante não seja impedida de realizar telemarketing ativo, consubstanciado naquele que visa ao contato com o consumidor para oferta de produtos ou serviços sem o seu prévio consentimento do consumidor, desde que obedecidos os normativos sobre o tema, presentes ou futuro, advindos da ANATEL e obedecidas eventuais leis estaduais sobre o tema, ressalvada, naturalmente, decisão judicial em processo diverso que tenha afastado sua obrigatoriedade.

Na sua fundamentação o juiz alegou, em síntese, que não há justificativa para edição medida cautelar, mostrando-se mais adequado que a restrição se desse após um processo administrativo em que fosse previamente facultado às empresas do setor e à própria sociedade manifestação sobre o tema e o exame de se não haveria alternativas menos gravosas que a proibição pura e simples do telemarketing ativo, na forma preconizada pelo atual artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei 13.655/2018.

- Teleperformance CRM S.A.:

A empresa impetrou Mandado de Segurança nº 1074895-60.2022.4.01.3400 e, por prevenção, o juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal concedeu o efeito suspensivo da medida cautelar e adotou as mesmas razões de decidir dos autos do Mandado de Segurança nº 1046690-21.2022.4.01.3400 impetrado pela empresa Atento Brasil.

6. Considerando o Despacho nº 442/2022/CGSINDEC/DPDC/SENACON (SEI 18490119) e o procedimento de monitoramento de mercado 08012.001731/2022-69, foram instauradas Averiguações Preliminares em face de 143 empresas, conforme consta na relação de empresas (SEI 18674778), para apurar possível violação ao direito do consumidor, em razão das ligações abusivas realizadas por empresas de Telemarketing, sem o expresse consentimento por parte dos consumidores, na qual as empresas ficaram de apresentar informações a respeito de:

1. Informar o território de atuação, para quais Estados ligam, bem como para quais empresas trabalha realizando os serviços de telemarketing ativo.
2. Informar se a empresa se utiliza de chamadas ativas randômicas para os consumidores.
3. Informar se a empresa se utiliza de chamadas ativas oriundas de *robocalls*.
4. Informar a quantidade de chamadas diárias, em média, efetuadas por humanos e por robôs, respectivamente (dados de 2019, 2020, 2021 e mais atual de 2022).
5. Indicar o percentual de sucesso das ligações, ou seja, quantidade de ligações necessárias para que um contrato seja fechado (dados de 2019, 2020, 2021 e mais atual de 2022).
6. Informar se há controle de dia e horário das chamadas. Se sim, o período aberto para realização de ligações.
7. Informar, quando as chamadas são efetuadas por robôs, se, no início da ligação, a empresa avisa ao consumidor que não haverá interação humana ou se essa informação é passada ao consumidor em algum momento da ligação.

8. Informar se a empresa contrata empresa terceirizada para realizar telemarketing ativo. Se sim, indicá-las, citando nomes, CNPJs, endereços e contatos e, ainda, informando se a terceirizada trabalha com chamadas de robôs e/ou humanizadas.
9. Informar a quantidade de funcionários que trabalham diretamente com ligações de telemarketing.
10. Explicar como é criado o banco de dados com as informações pessoais dos consumidores e informar todos os parceiros de quem recebe os dados.
11. Informar a quantidade do número médio de ligações por funcionário em um dia de trabalho, bem como o número de horas de trabalho do funcionário.
12. Informar o tempo médio das ligações atendidas.
13. Informar se há controle de qualidade das empresas contratadas.
14. Informar se há uma lista interna de consumidores que solicitaram a exclusão de seus telefones do cadastro de telemarketing e indicar a quantidade de consumidores constantes dessa lista.
15. Explicar como é feita a retirada desses números da operação de *call center*, em caso de solicitação do consumidor.
16. Informar se a empresa está cumprindo a determinação da Anatel de bloqueio de chamadas que não estejam utilizando o número 0303. Se sim, indicar os critérios utilizados para efetuar o bloqueio.
17. Informar o impacto percebido nas próprias operações, desde o advento do procedimento operacional para atribuição de recursos de numeração aprovado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em 10/12/2021, por meio Ato nº 10.413.
18. Informar se a empresa está efetuando o bloqueio de recursos de numeração utilizados para mais de 100 mil chamadas/dia com duração de até 3 segundos.
19. Informar se a empresa tem encaminhado as notificações quinzenais à Anatel com a lista dos bloqueios de recursos de numeração.
20. Informar se a empresa já iniciou a cobrança por chamadas atendidas desde o primeiro segundo e o critério utilizado para a precificação dos primeiros segundos.
21. Informar as medidas que estão sendo adotadas para inibir o uso e o crescimento do telemarketing abusivo por parte de correspondentes.
22. Informar a quantidade e porcentagem de ligações que são desligadas imediatamente após o atendimento dos consumidores e explicar as possíveis causas da ocorrência dessa prática.
23. Informar se a empresa observou algum impacto no número de ligações com o advento da plataforma <https://www.naomeperturbe.com.br>, bem como a quantidade mensal de chamadas realizadas de 2019, 2020, 2021 e mais atual de 2022.
24. Informar se a empresa se utiliza de mais de um número para originar as chamadas. Se sim, informar se é possível que esses diversos números liguem mais de uma vez para o mesmo consumidor no mesmo dia ou em dias seguidos, bem como se a empresa adota alguma ação interna para evitar essa prática na operação de *call center*.
25. Indicar as normas, regulamentos e legislações observadas pela empresa para realizar o telemarketing ativo.
26. Informar se há alguma autorregulação setorial que trate da operação de telemarketing ativo.
27. Acrescentar outras informações que julgar pertinentes.

7. Com a implementação do formulário eletrônico de denúncias "Atenda, Identifique e Denuncie", foi possibilitado ao consumidor, através do site denuncia-telemarketing.mj.gov.br, a

realização de denúncias contra as empresas da qual recebia ligações de telemarketing abusivo, informando sua identificação e a identificação da empresa que realizou a ligação. Com a chegada desse canal de denúncias, foram instauradas 532 (quinhentos e trinta e duas) averiguações preliminares com base nas denúncias feitas diretamente nesse canal de denúncia.

8. Com a instauração das averiguações preliminares, o Itaú Unibanco S.A. impetrou Mandado de Segurança afirmando que as informações contidas no formulário seriam insuficientes para identificar o denunciante, pois não haviam dados essenciais para a identificação do mesmo, como CPF e Nome Completo, o que dificultaria na análise e resposta da empresa contra a denúncia:

- Itaú Unibanco S.A.:

O impetrante, por meio do Mandado de Segurança nº 5022988-69.2022.4.03.6100, em trâmite na 14ª Vara Federal Cível de São Paulo, obteve decisão liminar favorável pelo fato de o juiz entender que os dados dos denunciante no formulário seriam insuficientes para a denunciada identificar o cliente e a razão do contato, de forma a dificultar a apuração das circunstâncias da ligação e da procedência da prática denunciada. Nesse sentido, o douto magistrado ponderou que a ausência de qualificação dos denunciante impossibilita o regular exercício de defesa da averiguada, determinando a suspensão da tramitação do procedimento administrativo instaurado contra a referida empresa.

9. Com base nisso, a SENACON determinou o arquivamento das 532 averiguações preliminares instauradas com base no formulário originário, pela precariedade das informações dispostas para identificação do denunciante e apuração das denúncias.

10. Após o arquivamento, o formulário foi revisado, para possibilitar a coleta de dados consistentes, de forma a permitir a efetiva identificação do denunciante. Com base no novo formulário, foram instauradas 160 averiguações preliminares, das quais 99 foram arquivadas por tratarem de demandas locais e individuais. Importante mencionar que esse Canal de Denúncias, junto com o formulário, não se encontram mais ativos.

11. No dia 16/11/2023, este Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) encaminhou à Superintendência de Relações com Consumidores (SRC) da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) o OFÍCIO Nº 93/2023/CSA-SENACON/CGCTSA/DPDC/SENACON/MJ (SEI 27199492), solicitando cooperação técnica para discutir os elementos de fato e de direito contidos na medida cautelar proferida e nos demais procedimentos instaurados por este Departamento, bem como para dialogar sobre medidas referentes à telemarketing já adotadas ou planejadas no âmbito da ANATEL.

12. No dia 8 de dezembro de 2023, foi realizada reunião entre representantes do DPDC e da SRC/ANATEL, na sede da Agência, para intercâmbio de informações sobre as questões que envolvem o telemarketing abusivo, inclusive sobre as medidas adotadas no órgão e na Agência sobre o tema. Como encaminhamento da reunião, a SRC/ANATEL enviou ao DPDC o Ofício nº 2/2024/RCTS/SRC-ANATEL (SEI nº 27199611), com relato das medidas adotadas pela Anatel na mitigação das chamadas inoportunas. Em síntese, a Agência sustentou o que segue:

a) O problema das "ligações abusivas" ou das "chamadas indesejadas", que antes estava relacionado exclusivamente ao telemarketing, passou a incluir outros telesserviços, como cobrança e doação. O estudo independente "Truecaller Insights 2021" destacou que os Serviços Financeiros representam cerca de 44% das chamadas indesejadas, seguidos por ligações comerciais em geral, com 39%, e fraudes, com 17%. Dessa forma, apesar de as prestadoras de serviços de telecomunicações serem responsáveis por parte importante dessas chamadas, o problema não está adstrito ao setor, havendo chamadas indesejadas visando à oferta de variados produtos e

serviços.

b) A fim de fazer frente ao problema, a ANATEL tem adotado, desde o ano de 2019, as seguintes medidas:

- Medidas de correção em relação ao setor de telecomunicações para o desenvolvimento de um "Código de Conduta para Ofertas de Serviços de Telecomunicações por meio de Telemarketing", implementando diretrizes, tais como a limitação das chamadas a horários adequados e a vedação da prática de ligações abusivas;

- Plataforma "Não me Perturbe" (www.naomeperturbe.com.br), que dá ao consumidor a possibilidade de restringir as ligações realizadas por empresas aderentes à plataforma, notadamente empresas dos setores de telecomunicações e financeiro. A lista "Não me Perturbe" não substitui as listas já existentes nos Procons que têm legislação local sobre o tema, e cujas listas já foram implementadas. De todo modo, os cadastros das listas dos Procons são automaticamente incorporados à base do "Não me Perturbe";

- Código de Numeração para Telemarketing (0303), estabelecendo que empresas que ofertam serviços por telemarketing ativo (a prática de ofertas de produtos ou serviços por meio de ligações ou mensagens telefônicas, previamente gravadas ou não) devem, a partir do ano de 2022, utilizar o código 0303 com vistas a identificar esse tipo de chamada ao consumidor. O setor de telemarketing ativo é um dos grandes ofensores no que se refere a chamadas indesejadas;

- Código de Numeração para Cobrança (0304), considerando que a atividade de cobrança é tão ofensora quanto a de telemarketing no que se refere a chamadas indesejadas. O tema foi objeto da Tomada de Subsídios nº 22/2023, que se encerrou em 24 de setembro de 2023, de modo que as contribuições encontram-se em análise na área técnica da ANATEL.

- Cautelares para combate às chamadas abusivas:

(i) pelo Despacho Decisório nº 160/2022/COGE/SCO, buscou-se mitigar o uso abusivo da ferramenta "robocall". Passou-se a considerar como uso indevido de recursos de numeração e uso inadequado de serviços de telecomunicações o emprego de solução tecnológica para o disparo massivo de chamadas em volume superior à capacidade humana de discagem, atendimento e comunicação, não completadas ou, quando completadas, com desligamento pelo originador em prazo de até 3 segundos. Estabeleceu-se como critério de identificação de ofensores sujeitos a bloqueio a realização de 100 mil chamadas com duração de 0 a 3 segundos em um dia. Determinou-se às prestadoras que realizem o bloqueio das chamadas que não utilizem recursos de numeração atribuídos pela Anatel; encaminhem relatório de histórico de chamadas nas características tratadas relativas aos últimos 30 dias anteriores à medida cautelar; identifiquem e bloqueiem os usuários que ultrapassem os limites estabelecidos; e encaminhem relatório quinzenal sobre os bloqueios realizados. Em paralelo, a ANATEL revogou, em junho de 2022 (por meio da Resolução nº 752), a regra que não permitia cobrança de chamadas com duração inferior a 3 segundos, a fim de inibir a prática de robocall ao incrementar os seus custos.

(ii) as determinações estabelecidas no Despacho Decisório nº 160/2022/COGE/SCO também foram ampliadas, em 4 de agosto de 2022, pelo Conselho Diretor da Anatel para aprimorar o combate ao Spoofing com as seguintes medidas: a) estender a obrigação de bloqueio previsto na cautelar para todas as prestadoras de serviços de telecomunicações; b) ampliar a verificação de números atribuídos para números designados especificamente àquele usuário, tornando ainda mais difícil o escape da cautelar; c) estabelecer sistemática de envio de relatório de identificação das prestadoras que estão encaminhando números não atribuídos para as suas redes, viabilizando informação para que a Anatel apure o descumprimento da obrigação

fixada.

(iii) pelo Despacho Decisório nº 250/2022/COGE/SCO, a Anatel introduziu um critério adicional, determinando às prestadoras que efetuassem também o bloqueio temporário das chamadas dos usuários que gerarem ao menos 100.000 (cem mil) chamadas, em um dia, considerados o total de acessos designados à pessoa jurídica, e em que o total de chamadas curtas represente proporção igual ou superior a 85% das chamadas totais. Ademais, medida adicional introduzida pelo Despacho Decisório nº 250/2022/COGE/SCO foi a de determinar às prestadoras de serviços de telecomunicações que disponibilizassem uma ferramenta, de desenvolvimento conjunto pelas empresas, por meio da qual seja o cidadão interessado possa consultar a identificação do titular de determinados códigos de acesso do STFC e do SMP, quando este for pessoa jurídica.

(iv) essa última disposição consubstanciou-se no portal na internet www.QualEmpresaMeLigou.com.br, que permite ao usuário consultar, por meio do número originador da chamada recebida, qual é a empresa que está ligando para seu telefone fixo ou móvel. Com isso, espera-se empoderar o usuário no combate às chamadas abusivas de telemarketing, telecobrança e similares.

c) Com as medidas mencionadas acima, foram reduzidas de forma significativa as chamadas curtas (aquelas inferiores a 3 segundos), estimando-se que 96 bilhões de chamadas curtas deixaram de ser geradas na rede das 26 operadoras monitoradas.

d) O volume de reclamações e o cumprimento das medidas pelas empresas é continuamente acompanhado, e nesse sentido também foram recebidos 177 "Termos de Compromisso Formal", para adequação de conduta, dos quais 140 foram firmados e 37 indeferidos, por se tratarem de reincidência ao descumprimento das regras previstas nas Medidas Cautelares, bem como foram bloqueados 878 (oitocentos e setenta e oito) usuários.

e) Além disso, foram instaurados 24 processos sancionatórios contra empresas e usuários dos serviços de telemarketing por descumprimento da medida cautelar estabelecida pela ANATEL, resultando em um total de multas aplicadas de R\$ 28.242.060,60.

f) Em 2023 foi autorizado às prestadoras de serviços de telecomunicações implementarem protocolos de identificação e autenticação de chamadas de modo que as chamadas serão apresentadas aos consumidores com o número do discador, sua identificação, nome e logo, bem como o motivo da ligação. Cuida-se de mais uma medida no sentido de fornecer informações aos consumidores sobre a chamada e, dessa forma, robustecer seu processo decisório sobre o atendimento ou não da chamada, bem como facilitar a identificação e o encaminhamento de denúncias sobre chamadas consideradas indesejadas e/ou abusivas. Estima-se que esses protocolos entrem em funcionamento no primeiro semestre de 2024.

g) Durante a vigência das medidas cautelares citadas anteriormente, a Anatel promoveu uma série de diálogos com empresas e entidades com o intuito de aprofundar o entendimento da realidade dos diversos setores da economia impactados com as medidas de combate às chamadas abusivas e, dessa forma, aprimorar as medidas adotadas.

h) O tema em exame foi incluído no novo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023, e os parâmetros específicos relacionados às suas características serão definidos em instrumento posterior, a ser expedido pelas Superintendências competentes em 2024.

13. Diante das decisões judiciais, das medidas adotadas pela ANATEL, das dificuldades encontradas na implementação da medida cautelar editada neste DPDC/SENACON e dos demais elementos de fato e de direito acima relatados, faz-se necessário reavaliar a referida medida cautelar, como passa a ser exposto.

14. É o relatório.

II. DA COMPETÊNCIA DA SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR (SENACON):

15. A Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), é responsável por coordenar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), nos termos do art. 106 da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor, CDC), e do art. 3º do Decreto n.º 2.181, de 20 de março de 1997. Tem por atribuições, entre outras, além de coordenar o SNDC, (i) adotar iniciativas de educação para o consumo e orientar os consumidores sobre seus direitos e garantias; (ii) monitorar o mercado de consumo; (iii) exercer advocacia normativa de interesse do consumidor; (iv) fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas no CDC e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor.

16. Na fiscalização das infrações às relações de consumo, todos os integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) têm competência concorrente no exercício do poder de polícia administrativo, nos termos do art. 4º do Decreto n.º 2.181, de 1997, que tem a seguinte redação:

Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma da lei, especificamente para este fim, exercitar as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 3º deste Decreto e, ainda:

I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;

II - dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as reclamações fundamentadas;

III - fiscalizar as relações de consumo;

(...)

Art. 5º Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo.

17. Cabe à SENACON, por meio do seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), fiscalizar **as relações de consumo de relevante interesse geral e de âmbito nacional** e aplicar sanções administrativas previstas nas normas de defesa do consumidor, em conformidade com os artigos 55, § 1º, e 106, do Código de Defesa do Consumidor, e o art. 3º, inciso X, do Decreto n. 2.181, de 20 de março de 1997, bem como nos termos da Nota Técnica n. 328 – CGAJ/DPDC/2005. Nessa Nota, entendeu-se que, em relação às atribuições específicas do DPDC, a competência para o exercício do poder de polícia segue a distribuição constitucional das competências administrativas, em atendimento ao princípio da predominância do interesse, a justificar o escopo de atuação do órgão como restrito às relações de consumo de relevante interesse geral e de âmbito nacional. O

interesse geral evidencia-se quando a causa transcende os interesses subjetivos das partes, ou seja, envolvem questões que se apresentam substancialmente relevantes para todo o País e repercutem em toda a sociedade.

18. Esse entendimento foi institucionalizado, inclusive no Regimento Interno da Secretaria (Portaria MJ n.º 905, de 2017) e na Estrutura Regimental do MJSP, contida no Anexo I do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, cujo artigo 18, inciso IX, tem a seguinte redação:

Art. 18. Ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor compete:

IX - fiscalizar demandas que envolvam relevante interesse geral e de âmbito nacional, previstas nas normas de defesa do consumidor, e instaurar averiguações preliminares e processos administrativos;

III. DA NECESSIDADE DE REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR

19. O telemarketing abusivo é motivo de preocupação nesta Secretaria Nacional do Consumidor, por colocar em risco a privacidade e a o direito à escolha do consumidor. Os dados de demandas de consumidores nas plataformas de atendimento de consumidores gerenciadas nesta SENACON (18490119) demonstram a importância do tema.

20. Esses dados refletem a percepção de que a prática de telemarketing ativo é vista negativamente por parcela significativa da população. As pessoas normalmente não gostam de serem interrompidas em suas atividades para atender chamadas telefônicas nas quais são oferecidos produtos e serviços. Tal repulsa é reforçada diante de comportamentos inadequados de prestadores desses serviços, ao insistirem mesmo diante de negativas dos consumidores. Com isso, há relatos de consumidores que resringem o atendimento de chamadas àquelas de suas listas de contatos.

21. Nesse contexto, a medida cautelar exarada objetivou suspender os serviços do telemarketing ativo abusivo em todo o território nacional, consubstanciado naquele que visa o contato com o cliente para oferta de produtos ou serviços sem o prévio consentimento do consumidor, que somente poderá ser abordado por telefone se expressamente tiver manifestado interesse neste sentido, a partir da intimação da presente decisão, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) pelo descumprimento, excluídas as demais formas de abordagem via telemarketing, tais como os serviços de telemarketing receptivo/passivo, bem como aqueles que versem sobre cobranças ou doações.

22. Não obstante as boas intenções das autoridades que editaram a referida medida, verifica-se que ela padece de vícios referentes à proporcionalidade e à eficácia, como passa a ser exposto.

23. Com relação à proporcionalidade, a proibição a uma atividade que era até então exercida regularmente provoca consequências que devem ser consideradas pela autoridade competente para tal decisão. Nesse sentido, cabe mencionar o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzido pela Lei n. 13.655, de 2018, que tem a seguinte redação:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas

24. Entende-se que, na decisão cautelar, tais consequências não foram consideradas adequadamente.

25. Nesse sentido, como foi mencionado no parágrafo 6 desta Nota Técnica, as empresas Atento Brasil S.A. e Teleperformance CRM S.A. ingressaram com ações judiciais para suspender os efeitos da medida cautelar e obtiveram decisões favoráveis em sede de liminar em Mandado de Segurança, nas quais o Juiz entendeu não haver justificativa para edição medida cautelar neste DPDC, mostrando-se mais adequado que a restrição se desse após um processo administrativo em que fosse previamente facultado às empresas do setor e à própria sociedade manifestação sobre o tema e o exame de se não haveria alternativas menos gravosas que a proibição pura e simples do telemarketing ativo, na forma preconizada pelo referido dispositivo da LINDB.

26. Ademais, o formulário eletrônico de denúncias disponibilizado pela SENACON também foi objeto de questionamento junto ao Poder Judiciário. O Itaú Unibanco S.A. impetrou Mandado de Segurança afirmando que as informações contidas no formulário seriam insuficientes para identificar o denunciante, pois não haviam dados essenciais para a identificação do mesmo, como CPF e Nome Completo, o que dificultaria na análise e resposta da empresa contra a denúncia. Nesse sentido, o Juiz da causa ponderou que a ausência de qualificação dos denunciantes impossibilita o regular exercício de defesa da averiguada, determinando a suspensão da tramitação do procedimento administrativo instaurado contra a referida empresa. Com base nisso, a SENACON determinou o arquivamento das 532 averiguações preliminares instauradas com base no formulário originário, em razão da precariedade das informações dispostas para identificação do denunciante e apuração das denúncias.

27. Nesse contexto de diferentes decisões judiciais suspendendo os efeitos de decisões administrativas adotadas neste DPDC/SENACON, no ano de 2022, a atual gestão do órgão provocou o órgão competente da ANATEL com vistas a obter informações sobre medidas adotadas na Agência relacionadas ao tema. Em resposta, a ANATEL demonstrou ter adotado diversas medidas, desde o ano de 2019, com vistas a atacar a causa do problema e, dessa forma, mitigar seu impacto, conforme o relatado no parágrafo 13 deste documento, a saber:

- Medidas de correção em relação ao setor de telecomunicações para o desenvolvimento de um "Código de Conduta para Ofertas de Serviços de Telecomunicações por meio de Telemarketing", implementando diretrizes, tais como a limitação das chamadas a horários adequados e a vedação da prática de ligações abusivas;

- Plataforma "Não me Perturbe" (www.naomeperturbe.com.br), que dá ao consumidor a possibilidade de restringir as ligações realizadas por empresas aderentes à plataforma, notadamente empresas dos setores de telecomunicações e financeiro. A esta "Não me Perturbe" não substitui as listas já existentes nos Procons que têm legislação local sobre o tema, e cujas listas já foram implementadas. De todo modo, os cadastros das listas dos Procons são automaticamente incorporados à base do "Não me Perturbe";

- Código de Numeração para Telemarketing (0303), estabelecendo que empresas que ofertam serviços por telemarketing ativo (a prática de ofertas de produtos ou serviços por meio de ligações ou mensagens telefônicas, previamente gravadas ou não) devem, a partir do ano de 2022, utilizar o código 0303 com vistas a identificar esse tipo de chamada ao consumidor. O setor de telemarketing ativo é um dos grandes ofensores no que se refere a chamadas indesejadas;

- Código de Numeração para Telecobrança (0304), considerando que a atividade de cobrança é tão ofensora quanto a de telemarketing no que se refere a chamadas indesejadas. O tema foi objeto da Tomada de Subsídios nº 22/2023, que se encerrou em 24 de setembro de 2023, de modo que as contribuições encontram-se em análise na área técnica da ANATEL.

- Cautelares para combate às chamadas abusivas:

- (i) pelo Despacho Decisório nº 160/2022/COGE/SCO, buscou-se mitigar o uso abusivo da ferramenta "robocall". Passou-se a considerar como uso indevido de recursos de

numeração e uso inadequado de serviços de telecomunicações o emprego de solução tecnológica para o disparo massivo de chamadas em volume superior à capacidade humana de discagem, atendimento e comunicação, não completadas ou, quando completadas, com desligamento pelo originador em prazo de até 3 segundos. Estabeleceu-se como critério de identificação de ofensores sujeitos a bloqueio a realização de 100 mil chamadas com duração de 0 a 3 segundos em um dia. Determinou-se às prestadoras que realizem o bloqueio das chamadas que não utilizem recursos de numeração atribuídos pela Anatel; encaminhem relatório de histórico de chamadas nas características tratadas relativas aos últimos 30 dias anteriores à medida cautelar; identifiquem e bloqueiem os usuários que ultrapassem os limites estabelecidos; e encaminhem relatório quinzenal sobre os bloqueios realizados. Em paralelo, a ANATEL revogou, em junho de 2022 (por meio da Resolução nº 752), a regra que não permitia cobrança de chamadas com duração inferior a 3 segundos, a fim de inibir a prática de robocall ao incrementar os seus custos.

(ii) as determinações estabelecidas no Despacho Decisório nº 160/2022/COGE/SCO também foram ampliadas, em 4 de agosto de 2022, pelo Conselho Diretor da Anatel para aprimorar o combate ao Spoofing com as seguintes medidas: a) estender a obrigação de bloqueio previsto na cautelar para todas as prestadoras de serviços de telecomunicações; b) ampliar a verificação de números atribuídos para números designados especificamente àquele usuário, tornando ainda mais difícil o escape da cautelar; c) estabelecer sistemática de envio de relatório de identificação das prestadoras que estão encaminhando números não atribuídos para as suas redes, viabilizando informação para que a Anatel apure o descumprimento da obrigação fixada.

(iii) pelo Despacho Decisório nº 250/2022/COGE/SCO, a Anatel introduziu um critério adicional, determinando às prestadoras que efetuassem também o bloqueio temporário das chamadas dos usuários que gerarem ao menos 100.000 (cem mil) chamadas, em um dia, considerados o total de acessos designados à pessoa jurídica, e em que o total de chamadas curtas represente proporção igual ou superior a 85% das chamadas totais. Ademais, medida adicional introduzida pelo Despacho Decisório nº 250/2022/COGE/SCO foi a de determinar às prestadoras de serviços de telecomunicações que disponibilizassem uma ferramenta, de desenvolvimento conjunto pelas empresas, por meio da qual seja o cidadão interessado possa consultar da identificação do titular de determinados códigos de acesso do STFC e do SMP, quando este for pessoa jurídica.

(iv) essa última disposição consubstanciou-se no portal na internet www.QualEmpresaMeLigou.com.br, que permite ao usuário consultar, por meio do número originador da chamada recebida, qual é a empresa que está ligando para seu telefone fixo ou móvel. Com isso, espera-se empoderar o usuário no combate às chamadas abusivas de telemarketing, telecobrança e similares.

28. Tais iniciativas da ANATEL tiveram importante efetividade, segundo o relato da Agência. Nesse sentido, foram reduzidas de forma significativa as chamadas curtas (aquelas inferiores a 3 segundos), estimando-se que 96 bilhões de chamadas curtas deixaram de ser geradas na rede das 26 operadoras monitoradas.

29. Além das medidas acima referidas, a Agência permanece acompanhando e estudando o tema, de modo que estão em fase de planejamento novas iniciativas. Em 2023, foi autorizado às prestadoras de serviços de telecomunicações implementarem protocolos de identificação e autenticação de chamadas de modo que as chamadas serão apresentadas aos consumidores com o número do discador, sua identificação, nome e logo, bem como o motivo da ligação. Cuida-se de mais uma medida no sentido de fornecer informações aos consumidores sobre a chamada e, dessa forma, robustecer seu processo decisório sobre o atendimento ou não da chamada, bem como facilitar a

identificação e o encaminhamento de denúncias sobre chamadas consideradas indesejadas e/ou abusivas. Estima-se que esses protocolos entrem em funcionamento no primeiro semestre de 2024.

30. Entende-se que as medidas adotadas na ANATEL foram mais exitosas no que se refere à proporcionalidade para enfrentamento do problema e à consideração das consequências das decisões administrativas do que a medida cautelar editada neste DPDC/SENACON, no ano de 2022. Dessa forma, a Agência, com suas atribuições e expertise técnica, buscou identificar as causas do problema e atuar sobre elas, permitindo às empresas de telemarketing atuarem em conformidade com os parâmetros regulatórios.

31. Além do problema da proporcionalidade, entende-se que a medida cautelar também teve vício de eficácia, uma vez que ela não foi acompanhada de instrumentos hábeis para verificação do seu cumprimento. Apesar das boas intenções da autoridade que editou a medida, esta foi de difícil implementação. O canal de denúncias não teve o condão de identificar adequadamente a origem das chamadas indesejadas e coibi-las. Não foi possível comprovar que os números telefônicos denunciados pelo canal do Ministério da Justiça e Segurança Pública são de titularidade das empresas averiguadas ou de algum de seus correspondentes. É sabido que existem muitos golpes telefônicos na atualidade envolvendo falsas "centrais de atendimento", em que estelionatários se passam por funcionário de determinada instituição, objetivando a aplicação de golpes; em casos assim, a empresa ou instituição também será considerada vítima de tal evento.

32. Nesse sentido, a ANATEL tem adotado medidas para facilitar ao consumidor a identificação da origem das chamadas telefônicas. Pelo portal na internet www.QualEmpresaMeLigou.com.br, permite-se ao usuário consultar, por meio do número originador da chamada recebida, qual é a empresa que está ligando para seu telefone fixo ou móvel. Ademais, em 2023 foi autorizado às prestadoras de serviços de telecomunicações implementarem protocolos de identificação e autenticação de chamadas de modo que as chamadas serão apresentadas aos consumidores com o número do discador, sua identificação, nome e logo, bem como o motivo da ligação. Cuida-se de mais uma medida no sentido de fornecer informações aos consumidores sobre a chamada e, dessa forma, robustecer seu processo decisório sobre o seu atendimento ou não, bem como facilitar a identificação e o encaminhamento de denúncias sobre chamadas consideradas indesejadas e/ou abusivas. Estima-se que esses protocolos entrem em funcionamento no primeiro semestre de 2024.

33. Por outro lado, o canal do Ministério da Justiça e Segurança Pública gerou uma série de averiguações preliminares referentes a demandas de cunho local, que escapam da competência desta SENACON. Nesse sentido, como foi informado no relatório desta Nota Técnica, 99 averiguações preliminares foram arquivadas por tratarem de demandas locais e individuais, encaminhando-se os feitos aos Procons com atuação nas localidades onde ocorreram os fatos em apuração.

34. Ao reconhecer esses problemas de proporcionalidade e eficácia, o canal de denúncias foi desativado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), ou seja, não há mais registros de reclamações após a data de 31 de janeiro de 2024.

35. Importante ressaltar que, mesmo com a desativação desse canal, o consumidor pode ainda apresentar as suas denúncias de telemarketing abusivo nos seguintes canais de atendimento:

1) Consumidor.gov.br, plataforma *on line* pela qual os consumidores podem registrar reclamações e buscar resolução dos conflitos junto às empresas, havendo acompanhamento dos dados e informações pela SENACON;

2) Procons estaduais e municipais, órgãos de defesa do consumidor que podem atuar na resolução de conflitos e na aplicação de penalidades em casos de práticas abusivas;

3) Denúncia à ANATEL, pelo site <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/quer-reclamar/reclamacao>

36. Ademais, por meio do portal na internet www.QualEmpresaMeLigou.com.br, o consumidor pode consultar, por meio do número originador da chamada recebida, qual é a empresa que está ligando para seu telefone fixo ou móvel. Com isso, espera-se empoderar o consumidor no combate às chamadas abusivas de telemarketing.

37. Assim sendo, sugere-se revogar a medida cautelar editada pelo Despacho nº 725 (SEI nº: 18595807), com amparo no art. 65 da Lei n. 9.784, de 1999, cuja redação é a seguinte:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

38.

39. Importante ressaltar que a revogação da medida cautelar não tem o condão de autorizar a prática de telemarketing abusivo no país; ao contrário, trata-se de deferência, no caso em exame, às medidas adotadas pela ANATEL com base em sua expertise e competência prevista na Lei.

V- CONCLUSÃO:

40. Ante o exposto, sugere-se, nos termos do art. 65 da Lei n.º 9.784, de 1999, a **revogação** da medida cautelar editada pelo Despacho nº 725 (SEI nº: 18595807), sem prejuízo da continuidade do exercício do poder de polícia administrativa e da reapreciação da matéria caso surjam novos elementos.

À consideração superior.

JOSÉ EUSTÁQUIO MAGALHÃES FIDELES

Coordenador de Sanções Administrativas, Substituto

FREDERICO FERNANDES MOESCH

Coordenador-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas

De acordo.

VITOR HUGO DO AMARAL FERREIRA

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Hugo do Amaral Ferreira, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 11/03/2024, às 15:51, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **27122595** e o código CRC **AC5E0478**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site



<http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08198.018100/2022-58

SEI nº 27122595