

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



GOLPES TELEFÔNICOS, UMA QUESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Cláudio Nazareno

Consultor Legislativo da Área XIV
Comunicação Social, Informática, Telecomunicações,
Sistema Postal, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

MARÇO/2009



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

Introdução	3
O enquadramento legal.....	4
A solução da Anatel	6
A ação do Congresso	7
Uma solução emergencial.....	7

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

GOLPES TELEFÔNICOS, UMA QUESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA.

Cláudio Nazareno

INTRODUÇÃO

As novas facilidades tecnológicas dos serviços de telecomunicações, principalmente da telefonia celular, têm feito os brasileiros conviverem com um nocivo efeito colateral: os golpes telefônicos. O que antigamente, no tempo em que somente a telefonia fixa existia, eram trotes que no máximo chegavam ao mau gosto, hoje, com *binas* e *anti-binas*, transformou-se em uma indústria de extorsão onde filhos raptados, parentes acidentados e chantagens diversas são constantemente simuladas para extorquir a população. Não há estimativas oficiais sobre o assunto, mas Rodrigues (2007) nos oferece alguns números sobre a indústria do também chamado "disque-sequestro". Segundo o autor, em 2006, foram registradas 7.777 ocorrências desse tipo junto a delegacias dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Como forma de dar maior agilidade aos golpes, a indústria do crime se utiliza de valores "acessíveis". Em média, as "solicitações de depósito" são de quatro mil reais. Incríveis 20% das ligações resultam em pagamento, segundo estimativas apresentadas pelo autor da pesquisa.¹ Computando os números apresentados, chega-se à rentável cifra de seis milhões de reais anuais para um "mercado consumidor" que representa apenas três estados da federação. Atualmente, pela percepção geral da população, pode-se dizer que a prática tem aumentado.

A criatividade desse tipo de "usuário" parece não ter fim e cabe ao Poder Público proteger a população desse tipo de atividade. É uma prática que não mata, mas incomoda bastante.

¹ RODRIGUES, Guilherme Eugênio. Considerações acerca das extorsões realizadas por via telefônica, através da simulação de um seqüestro. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1395, 27 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9813>>. Acessado em: 19 fev. 2009.

O ENQUADRAMENTO LEGAL

Extorsão

Art. 158 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de obter para si ou para outrem indevida vantagem econômica, a fazer, tolerar que se faça ou deixar fazer alguma coisa:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 1º - Se o crime é cometido por duas ou mais pessoas, ou com emprego de arma, aumenta-se a pena de um terço até metade.

Código Penal (CP)²

Art. 4º O usuário de serviços de telecomunicações tem o dever de:

I - utilizar adequadamente os serviços, equipamentos e redes de telecomunicações;

.....
Art. 173. A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I - advertência;

II - multa;

III - suspensão temporária;

Lei Geral das Telecomunicações (LGT)³

Como se vê, tanto o CP quanto a LGT possuem dispositivos que permitem punir o praticante de tais contravenções. No entanto, a dificuldade em identificar o suposto criminoso dificulta a reação e a proteção às vítimas.

Na prática das extorsões é utilizado o artifício de se ocultar o número chamador (código de acesso do usuário), também chamado recurso *anti-bina*. Esta facilidade é uma opção ofertada pelos fabricantes de aparelhos e por operadoras de telefonia celular. Originalmente pensada para aqueles usuários que desejassem proteger sua privacidade, o perfil a que se aplicava a funcionalidade era, entre outros, o de governantes, artistas e milionários. No Brasil, quem primeiro se utilizou do artifício foram as empresas de *televendas*. A prática foi então

² Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, com alterações.

³ Lei Geral das Telecomunicações, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

rapidamente copiada por detentos, como forma de adquirir créditos para seus celulares pré-pagos introduzidos ilegalmente nas prisões.

Daí à prática de extorsões mais pesadas foi o próximo passo. Na prática dos golpes usa-se o *anti-bina*, que oculta o código do assinante chamador, e as chamadas a cobrar, o que penaliza ainda mais as vítimas. Mediante uma chamada a cobrar, um criminoso pode acionar gratuitamente a vítima em qualquer parte do Brasil e a qualquer hora. De madrugada, a vítima pode ser mais facilmente convencida pela surpresa e torpor. Na ligação recebida por um telefone fixo, onde a imensa maioria dos aparelhos não possui identificador de chamada, a proteção é ainda maior para os escroques.

No momento da extorsão, a única opção que o cidadão de boa fé tem é agir conforme preconizam as cartilhas das autoridades de segurança pública: manter a serenidade, não oferecer informações e desligar o telefone. No entanto, após ocorrida a ligação quais são os caminhos que o assinante pode seguir? Ligar para a polícia, a operadora ou a Anatel?

O primeiro passo seria identificar o número chamador. No entanto, devido ao *anti-bina* e ao sigilo das comunicações, a única forma de se consegui-lo é mediante autorização judicial. A Constituição Federal, o CP e o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)⁴ garantem a inviolabilidade das comunicações, o que neste caso só beneficia o infrator. Sem ordem judicial, a operadora não poderá, mesmo que possua recursos tecnológicos para identificar o telefone chamador (o chamado *anti-anti-bina*), informá-lo à vítima. Neste momento, vale registrar que a LGT autoriza a venda de cadastro de usuários, e a consequente identificação de cidadãos com nome e endereço, a qualquer empresa que se disponha a pagar pelas informações.⁵ Essa prática, paradoxal em tempos de extorsões virtuais, não constitui quebra de sigilo.

De volta ao caso em exame, a posse ou não do código do assinante infrator não altera o que o assinante lesado possa fazer. A via judicial continua sendo a única saída. E esse é um longo caminho a ser trilhado. Conforme Ferro Junior (2007)⁶, o assinante deverá se dirigir à delegacia para comunicar o fato à polícia. De posse de parecer do Ministério Público, a autoridade poderá solicitar a quebra do sigilo perante um Juiz, aguardar sua decisão, levar a ordem judicial à operadora de telefonia, aguardar o trâmite burocrático empresarial e, ao fim, obter o número. Somente a partir desse momento é que o criminoso poderia ser importunado. Certamente, vários dias ou meses depois. A favor das empresas fica o argumento de que elas precisam lidar com até 400 mil pedidos de instalações de "grampos" por ano (inclui-se nesse número as escutas telefônicas e não somente a identificação de assinantes). O número certo

⁴ Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, com alterações.

⁵ LGT, art. 213.

⁶ FERRO JÚNIOR, Celso Moreira. Telefone celular, instrumento do crime . Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1442, 13 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10001>>. Acesso em: 19 fev. 2009.

dessas intervenções, no entanto, é controverso. O Presidente da AJUFE (Associação dos Juizes Federais do Brasil), em nota publicada na Folha de São Paulo, em 2008, argumenta que, em 2007, foram autorizados 12 mil "grampos". Na opinião do juiz, o número oferecido pelas operadoras à Comissão Parlamentar de Inquérito das Escutas Telefônicas, em 2008, estaria equivocado.⁷

Tendo em vista que as ligações são, normalmente interestaduais e, muitas vezes, originadas em redes celulares de operadoras distintas à do assinante, uma opção mais célere à via judicial seria o contato com a central de atendimento da Anatel, a Agência Nacional de Telecomunicações, órgão responsável pela fiscalização das telecomunicações no País. A Agência poderia centralizar as denúncias recebidas e encaminhá-las às autoridades policiais dos respectivos Estados. A abertura desse procedimento facilitaria a elaboração de estatísticas confiáveis, auxiliando na compreensão da real dimensão do problema e norteando as possíveis ações necessárias. Todavia, a Anatel não recebe denúncias sobre ligações inoportunas. Afinal, aos olhos da Agência e de sua regulamentação, extorsões e *televendas* são ambas a mesma coisa e não são recebidas denúncias em nenhum dos casos.⁸ A opção que resta para o assinante é mudar seu número telefônico e retirar o nome da lista telefônica. Dessa forma, tanto as empresas que tentarem vender produtos, quanto os criminosos, terão que buscar outras fontes de informações.

Como resultado dessa inação, o assinante não possui nenhum canal disponível para denúncias e nunca poderá solicitar ao órgão regulador que instaure os procedimentos necessários para a aplicação das sanções que prevê a LGT. Resta ao assinante precavido dormir com o telefone desligado ou fora do gancho e, de preferência, fora da lista telefônica.

A SOLUÇÃO DA ANATEL

(Art. 25) § 2º A prestadora deve oferecer ao assinante, observadas as condições técnicas e quando solicitado, a facilidade de bloqueio de chamada a ele dirigida que não trouxer a identificação do código de acesso do assinante que originou a chamada.

Regulamento do STFC

⁷ <https://conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2008/11/24/a-verdade-sobre-as-escutas-telefonicas/>, acessado em 19/02/09

⁸ O caso do bloqueio ou denúncias a práticas de *televendas* está relacionado à polêmica sobre a instituição das chamadas listas brancas ou negras, isto é, a constituição de listas de assinantes que desejam ou não desejam receber esse tipo de ligações, respectivamente. Existem diversos projetos de lei sobre o assunto no Congresso Nacional e o entendimento sobre a matéria está longe de ser consensual.

Em 2005, quando da renovação dos contratos de telefonia fixa, a Anatel editou a Resolução nº 426/05, introduzindo um novo Regulamento para o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Como se pode ver do dispositivo destacado, a agência previu a possibilidade de proteção para os usuários. Foi dada a opção de não se receber chamadas não identificadas.

No entanto, até o presente momento, o serviço não é ofertado pelas operadoras de telefonia, fixas ou móveis. O único serviço de proteção atualmente disponível para os assinantes é o bloqueio a chamadas a cobrar e isto mediante pagamento mensal.

A alegação das operadoras para o não oferecimento é a tradicional ressalva "observada as condições técnicas", normalmente previstas em regulamentos e que se constituem, na prática, em verdadeiras portas de escape para o não cumprimento das obrigações. Embora acredite-se não ser esse o objetivo, mediante o não oferecimento do serviço, as operadoras acabam colaborando com os criminosos.

A AÇÃO DO CONGRESSO

Várias tem sido as demandas de parlamentares para coibir esse tipo de prática e existem diversos Projetos de Lei sobre o assunto em tramitação no Poder Legislativo. No entanto, o caminho legiferante no Parlamento é sabidamente lento e muitas vezes infrutífero. Apesar de o problema ser relativamente antigo, o Congresso não conseguiu aprovar nenhuma proposição sobre o tema. Na Câmara dos Deputados, o instrumento que se encontra em estágio mais avançado de apreciação é o Projeto de Lei nº 3.288/04, de autoria do Dep. José Carlos Araújo. A proposta já foi analisada por todas as Comissões de mérito e aguarda, desde junho de 2008, votação na Constituição e Justiça e de Cidadania. O relator daquela comissão já apresentou o parecer pela aprovação dos projetos. Na Comissão de Defesa do Consumidor as matérias foram aprovadas, em 2006, sob a justificativa da necessidade de se proteger os assinantes. Todavia, naquele mesmo ano, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática rejeitou os projetos (em seu parecer, o relator se valeu da, aqui mencionada, Resolução da Anatel para rejeitar o projeto). Assim, caso aprovadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, devido aos pareceres divergentes, as proposições deverão ser votadas em Plenário, o que atrasará ainda mais o processo.

UMA SOLUÇÃO EMERGENCIAL

Apesar das disposições regulamentares e das iniciativas em andamento, o que ocorre na prática é inquestionável: os usuários de telefonia se encontram à mercê de um danoso e perigoso expediente oriundo da proliferação da telefonia, principalmente móvel, do caos em que se encontra o sistema prisional do país e, ainda, do clima geral de insegurança em que se

vive atualmente, dentre outras causas. Não é solução plausível que os usuários tenham que desligar os telefones para obter uma confortável noite de sono ou então que tenham que aprender técnicas psicológicas de autodefesa para saber lidar com situações de estresse quando forem objeto de golpes. A edição de cartilhas e a lenta via judicial tampouco podem ser as saídas a se oferecer à população.

Haja vista a salutar vedação imposta pela Emenda Constitucional nº 8/95 à edição de Medida Provisória para dispor sobre assuntos relativos às telecomunicações, e tendo em vista que o Congresso Nacional não consegue, nessa temática, ter a celeridade que o caso requer (desde 2004 a matéria mencionada se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, faltando ainda toda a tramitação do Senado Federal), cabe somente à Anatel dispor sobre o assunto.

Três medidas se fazem urgentes e necessárias:

- 1) cobrar das empresas o oferecimento do serviço de bloqueio a chamadas não identificadas que, aliás, deveria ser gratuito;
- 2) aprovar nova resolução adicionando ao Regulamento do STFC a proibição de se originar chamadas a cobrar a partir de telefones com anti-bina (bloqueio do número chamador);
- 3) abrir um canal específico na Anatel para receber denúncias sobre números telefônicos utilizados para a aplicação de golpes, possibilitando o encaminhamento das ocorrências às autoridades policiais de cada Estado, acompanhar o andamento das investigações e aplicar as punições cabíveis que forem de sua competência, quando for o caso, por parte da Agência, sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis.

Poderá se alegar que não é toda a rede que se encontra digitalizada para se efetuar rapidamente as mudanças. No entanto, a imensa maioria das ligações se originam a partir de telefones móveis, os quais se encontram digitalizados há bom tempo.

Com relação a possíveis custos da medida para as empresas, entendemos que, mediante a introdução de prazos medianos, os custos de interceptação das chamadas poderão ser absorvidos pela renovação tecnológica constante das plataformas, inerente ao negócio das telecomunicações. Planos promocionais, fidelizações e até a introdução do CSP⁹ são a prova da factibilidade do controle das ligações. Se as operadoras identificam o número do assinante chamado para verificar qual tarifa aplicar a cada ligação, inclusive no pré-pago, por que não poderiam verificar se o número não é identificado em chamadas a cobrar?

⁹ Código de Seleção da Prestadora, dois dígitos para seleção da operadora que efetuará a ligação de longa distância. Introduzido em 2003, foi prevista sua implantação em regulamento de 2002 (Resolução nº 339/03 da Anatel).

No que tange aos custos de implementação da medida por parte da Anatel, como a agência já conta de canal de atendimento para o usuário, não haverá custos adicionais para a recepção das denúncias. Já para o seu processamento, sim. Deverão ser deslocados efetivos para dar vazão aos procedimentos administrativos que se façam necessários. Todavia, há de se lembrar que as verbas necessárias devem ser entendidas como inerentes à correta fiscalização do sistema e, para tal, o órgão já conta com os recursos do Fistel.¹⁰

Já que resolver a questão prisional e da segurança pública é muito mais difícil e custosa e que não podemos mais viver sem telefones, cabe ao Poder Público agir prontamente para restabelecer a tranquilidade na casa das pessoas.

¹⁰ Fistel, Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, instituído pela Lei nº 5.070/66, e que logo no seu artigo primeiro estabelece que o Fundo é "destinado a prover recursos para cobrir despesas feitas pelo Governo Federal na execução da fiscalização de serviços de telecomunicações, desenvolver os meios e aperfeiçoar a técnica necessária a essa execução."