
BOLETIM LEGISLATIVO Nº 36, DE 2015

COMBATE AO TROTE TELEFÔNICO: UMA QUESTÃO DE EMERGÊNCIA

*Marcus Peixoto*¹

*Rodrigo Abdalla F. Sousa*²

*Tiago Ivo Odon*³

1 Introdução

Em entrevista concedida à Agência Saúde, em 10 de dezembro de 2014, uma técnica em enfermagem do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) relatou um dos trotes que o serviço recebe diariamente. Segundo ela, o SAMU foi acionado para atender vítimas de um incêndio supostamente ocorrido na escadaria do metrô, na rodoviária do Plano Piloto, em Brasília (DF). Diversas viaturas básicas e uma avançada foram mobilizadas. Após procurar muito tempo pelas vítimas, ela e os outros socorristas descobriram que a comunicação se tratava de um trote⁴.

Olhando para o outro lado da linha, o jornal Estadão noticiou, em 22 de outubro de 2014, que uma menina de oito anos de idade foi responsável por mais de 5.600 trotes passados para o serviço 190 na cidade de Botucatu (SP). Após sua identificação pela polícia, a menina e sua avó foram levadas à delegacia e liberadas após o registro da ocorrência⁵.

¹ Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (UFRRJ). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, Área de Economia e Agricultura. Email: marcus.peixoto@senado.leg.br.

² Mestre em Engenharia Elétrica (PUC-RJ). Consultor Legislativo do Núcleo Social, Área de Comunicações e Tecnologia da Informação. Email: rfsousa@senado.leg.br.

³ Doutor em Sociologia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Direito, Área de Direito Penal. Email: tiagoivo@senado.leg.br.

⁴ RUAS, Fábio. **Trotes com pedidos falsos de atendimento prejudicam quem realmente precisa de socorro médico**. Agência Saúde. 10/12/2014. Disponível em: <http://www.blog.saude.gov.br/34870-trotes-com-pedidos-falsos-de-atendimento-prejudicam-quem-realmente-precisa-de-socorro-medico>. Acesso em 04/09/2015.

⁵ SIQUEIRA, Chico. **Criança de 8 anos passa 5,6 mil trotes para 190**. O Estado de São Paulo. 22/10/2014. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,crianca-de-8-anos-passa-5-6-mil-trotes-para-190,1580876>. Acesso em 04/09/2015.

O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) foi criado pelo governo federal em 2003. Os benefícios com a iniciativa são muitos: redução do número de mortes, do tempo de internação em hospitais e das sequelas causadas pela falta de socorro rápido. Atualmente, as ambulâncias do SAMU estão disponíveis para 150 milhões de brasileiros, em quase 3 mil municípios, cobrindo 75% do território nacional.

Os casos de trote acima relatados são apenas dois dos milhares que vitimizam o SAMU. Embora o trote não seja, ainda, tipificado como crime, ele representa uma conduta condenável. Ele gera transtornos para os serviços de emergência, com prejuízos para toda a sociedade. Enquanto os atendentes estão ocupados com a ligação falsa, alguém que realmente necessite do atendimento de emergência fica impedido de ligar para o serviço e sua vida pode acabar colocada em risco. No caso de paradas cardíacas, por exemplo, quanto menor o tempo de resposta, maior é a probabilidade de o paciente se salvar.

Além do risco a que expõe os necessitados, a mobilização indevida de equipes de atendimento, juntamente com o deslocamento impróprio de ambulâncias, viaturas policiais e carros de combate a incêndio, geram enormes prejuízos ao Estado. O trote, portanto, também aumenta os custos dos serviços de emergência, onerando a sociedade que os paga com os impostos recolhidos.

Segundo variadas fontes, o índice de trotes varia entre 20% e 70% do total de chamadas recebidas pelos serviços de emergência, dependendo de fatores como o tipo de serviço (SAMU, polícia, etc.), das ações de repressão e de existência de campanhas educativas, entre outros. Ou seja, o efeito negativo produzido por esta conduta nefasta é bastante relevante.

Por essas razões, o tema merece discussão mais ampla e aprofundada. Este texto procura apresentar alguns possíveis encaminhamentos para a questão e debatê-los sob a ótica de sua eficácia para coibir os trotes e de sua eficiência para funcionamento do aparato estatal.



2 Prejuízos financeiros ocasionados pelos trotes aos serviços públicos de emergência

Os trotes nos serviços de emergência costumam ser de grande frequência, devido ao fato de as chamadas serem gratuitas. Como mencionado anteriormente, os índices de trotes chegam a 70% do total de chamadas, o que dificulta imensamente a identificação dos atendimentos realmente necessários.

Essa conduta reprovável traz duplo prejuízo à sociedade. Por um lado, mobilizam-se desnecessariamente recursos que têm alto custo para a sociedade. Por outro lado, uma emergência real deixa de ser atendida, colocando, assim, patrimônios e vidas em risco.

A Polícia Militar do Estado do Amapá avalia que cada atendimento indevido gera custo equivalente a cerca de R\$ 500. Como o estado recebeu quase 120 mil ligações de trote em 2014, presume-se que o prejuízo gerado pelos trotes ao 190 no Amapá tenha alcançado a cifra de R\$ 55 milhões no período⁶.

Em Alagoas, ocorre a situação mais alarmante. Em 2014, o número de trotes recebidos pelo SAMU chegou próximo a 490 mil chamadas, quase 70% do total⁷. Multiplicando-se esta quantidade pelo custo do atendimento indevido, o prejuízo para o Estado de Alagoas pode ter atingido o montante de R\$ 229 milhões.

Com base nessas estimativas, que consideram apenas um dos serviços de emergência em somente duas unidades da federação, pode-se inferir que o prejuízo gerado pelos trotes facilmente ultrapassa a quantia de R\$ 1 bilhão, por ano, em todo o Brasil. O combate ao trote é, portanto, questão de alta relevância para as contas públicas.

⁶ G1. **No Amapá, trotes ao 190 geram um custo R\$ 55 milhões, diz Polícia Militar**. Portal G1, 29/12/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/12/no-amapa-trotes-ao-190-geram-um-custo-r-55-milhoes-diz-policia-militar.html>. Acesso em 04/09/2015.

⁷ G1. **Mais de 67% das ligações em 2014 para Samu de Alagoas foram trotes** 20/01/2015. Portal G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/01/mais-de-67-das-ligacoes-em-2014-para-samu-de-alagoas-foram-trotes.html>. Acesso em 04/09/2015.

3 Impropriedade do tratamento do trote no âmbito penal

O Código Penal⁸ oferece possibilidades de punição para o trote, mas limitadas. Em seu art. 340, o ato de provocar a ação de autoridade, comunicando-lhe a ocorrência de crime ou de contravenção que sabe não ter se verificado, é punido com detenção, de um a seis meses, ou multa. No entanto, tal dispositivo não abarca a comunicação falsa de situações de emergência que motivem o acionamento do SAMU, tais como acidente doméstico ou mal súbito de saúde. Tampouco alcança o trote que informa um acidente envolvendo veículo automotor, que demande a presença dos bombeiros. Assim, situações em que não há o comunicado de uma infração penal (crime ou contravenção) ficam descobertas.

Outro dispositivo penal que poderia ser aplicado ao trote seria o art. 265 do Código Penal, que pune atentados contra a segurança ou o funcionamento de serviços de utilidade pública, com pena de reclusão, de um a cinco anos, e multa. Todavia, para tanto, exige-se dolo, ou seja, a intenção do agente de atentar contra o funcionamento de tais serviços. Na maior parte dos casos, o troteiro não quer o resultado ou sequer tem consciência dele. Muitas vezes o infrator é um menor de idade, não alcançável pelo direito penal em razão de sua inimputabilidade.

As opções penais são restritas. Buscando tratar a questão, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 45, de 2015⁹, do Deputado Sergio Vidigal, com o objetivo de criminalizar o trote, acrescentando o art. 340-A ao Código Penal. Caso a proposição seja transformada em lei, o novo crime passaria a ser tipificado como a comunicação à autoridade pública, utilizando-se de qualquer meio de comunicação, da ocorrência de fato que sabe ou deva saber não ser verdadeiro. A punição seria pena de detenção, de 1 a 3 anos, e multa, de 1 a 10 salários mínimos, a ser revertida às Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou órgão similar.

De qualquer forma, a resposta de natureza penal não parece ser a mais adequada para a situação. A resposta penal é morosa, demanda investigação e ação judicial, o estabelecimento de contraditório exaustivo, para então resultar numa pena de restrição de direitos, prisão e/ou multa, que podem, ao final, não se revelar adequadas

⁸ Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12848compilado.htm.

⁹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=944311>.

para a correção de rumos. Não é do interesse da sociedade que um troteiro reincidente, por exemplo, compartilhe uma cela com traficantes de drogas e corra o risco de ser cooptado para novas modalidades criminosas. Muitas vezes o troteiro que usou um celular pré-pago não terá dinheiro para pagar a multa penal, a qual nem sequer pode incidir sobre os recursos indispensáveis ao seu sustento e o de sua família. Além disso, o custo de uma investigação policial/processo penal é alto para a sociedade, e também não é de seu interesse que a polícia, o Ministério Público e o Judiciário atrasem ainda mais a investigação e julgamento de casos mais graves.

O princípio da eficiência inscrito no art. 37 de nossa Constituição Federal exige que a Administração Pública faça mais com menos. É necessário, portanto, discutir uma solução que seja célere, para coibir novos trotes, e eficiente, para evitar maiores custos sociais do que aqueles que se pretende evitar. A resposta eficiente ao trote pode se encerrar no âmbito administrativo e produzir os efeitos desejados: evitar a reincidência, aumentando os custos da conduta ilícita para seu agente, e, assim, conscientizar a sociedade.

4 Proposta para tratamento do trote no âmbito administrativo

O enorme fluxo de trotes dirigidos aos serviços públicos de emergência acontece porque as ligações para esses serviços são gratuitas, conforme assegurado em lei.

Algumas vezes, os trotes são cometidos a partir de telefones públicos. No entanto, são os trotes efetuados a partir de linhas telefônicas, fixas ou móveis, que representam a maior parte dos casos e que mais impactam os serviços públicos de emergência. Além disso, como as situações anteriores ilustram, em muitos casos, o trote é reiterado dezenas de vezes pela mesma pessoa.

De acordo com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997¹⁰), o usuário dos serviços de telecomunicações tem o dever de utilizar adequadamente os serviços, equipamentos e redes de telecomunicações (art 4º). Portanto, aquele que realiza o trote infringe a legislação do setor, além de outras normas aplicáveis à conduta.

Cabe lembrar que as linhas telefônicas de uso individual, fixas e móveis, são cadastradas sob a responsabilidade de uma pessoa física ou jurídica, que são

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9472.htm.

identificadas pelo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

A fim de preservar sua privacidade, alguns assinantes usam funcionalidades para bloquear a identificação do número de seu telefone. No entanto, esse bloqueio não se aplica aos serviços públicos de emergência, que sempre recebem o número de telefone de quem iniciou a chamada.

Dessa forma, em nossa opinião, uma resposta que pode produzir efeitos imediatos para combater esse problema é a regulamentação em lei federal do bloqueio imediato e preventivo da linha telefônica. Tão logo fosse caracterizado o trote pelo serviço público afetado, este comunicaria a operadora telefônica e a linha passaria a ficar temporariamente impedida de realizar chamadas, para qualquer número. O usuário seria informado do bloqueio por uma mensagem gravada, acionada cada vez que quisesse realizar uma chamada, e por mensagens de texto enviadas ao número do telefone bloqueado.

Contudo, para que esta solução funcione, de fato, é preciso que o processo de bloqueio da linha seja rápido e simples. Assim, em primeiro lugar, é necessário colocar um sistema informatizado à disposição dos agentes dos serviços públicos de emergência, para registrar o telefone que efetuou o trote. Esse sistema pode ser administrado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que automaticamente repassará as solicitações de bloqueio preventivo às prestadoras de telefonia. Estas realizarão o bloqueio automático da linha e não terão autoridade para deliberar ou não sobre ele.

Em segundo lugar, a caracterização do trote precisa ser simples. Basta, para isso, que o agente, devidamente identificado e autorizado a operar, insira no sistema a gravação da chamada ou, se indisponível, sua transcrição. Esse procedimento, bastante simples, confere a necessária segurança jurídica ao bloqueio preventivo e evita possíveis abusos por parte dos agentes públicos.

Para desbloquear a linha, o titular deverá procurar a Anatel ou o órgão prestador do serviço de emergência afetado, para receber o auto de infração pelo trote. Caso o responsável seja uma pessoa jurídica, esta deverá indicar as pessoas naturais que usualmente têm acesso à linha em questão.



A linha poderá ter, então, o bloqueio preventivo retirado, a pedido do titular, no momento em que o processo administrativo se iniciar. Após 30 dias de bloqueio preventivo, sem que haja iniciativa do titular para receber o auto de infração, a linha passará a ser bloqueada também para receber chamadas. Decorrido um novo prazo de 30 dias, a linha será definitivamente cancelada pela prestadora de telefonia.

Durante o período de bloqueio preventivo, o titular continua responsável por pagar as contas de telefone eventualmente vencidas, anteriores ao bloqueio até o desbloqueio da linha ou seu cancelamento.

Todas as ligações telefônicas serão gravadas pelas centrais dos serviços públicos de emergência. As gravações de chamadas identificadas como trote servirão de prova em caso de contestação pelo proprietário da linha. A gravação das demais ligações poderá ser apagada.

Se houver comprovação ou suspeita por parte da instituição pública responsável pelo registro de que o trote teve como consequência o agravamento de saúde de pessoa que deixou de ser atendida devido ao deslocamento desnecessário do serviço, ou se houve cometimento de algum crime que deixou de ser combatido, o agente do serviço público de emergência deverá comunicar tal fato à autoridade policial competente visando a abertura de inquérito e apuração das devidas responsabilidades. Só nesses casos, em que há uma ofensa concreta, julgamos adequada a intervenção do direito penal.

Iniciado o processo administrativo, o titular da linha terá direito à ampla defesa, conforme prevê nossa Constituição. Ao final do processo, o infrator poderá receber uma ou mais das seguintes sanções: *i)* advertência; *ii)* multa pecuniária; *iii)* bloqueio temporário da linha telefônica; *iv)* suspensão temporária do direito de possuir uma linha telefônica.

A pena de advertência pode ser aplicada para aquele que tiver cometido a infração pela primeira vez. Esta pena também pode ser convertida em alguma medida educativa, tal como assistir a uma palestra ou um vídeo, de modo a evitar a reincidência do trote pelo infrator.

A multa pecuniária pode ser aplicada para o caso de infrator reincidente. Neste caso, o valor da multa deve ser suficiente para ressarcir o Estado pelos prejuízos causados pelo trote. Por isso, um valor próximo de R\$ 500, conforme estimativa

realizada pela Polícia Militar do Estado do Amapá, parece ser adequado. O valor arrecadado pela União com as multas pode ser usado para realizar campanhas educativas contra o trote e equipar os serviços de emergência pública, diretamente ou via convênio com Estados.

Além da multa, o infrator reincidente também pode ser penalizado com o bloqueio temporário de sua linha telefônica por um prazo de até 60 dias. Com isso, procura-se reduzir os trotes efetuados aos serviços públicos de emergência por infratores.

Por fim, caso as medidas anteriores não surtam efeito ou o infrator utilize diferentes linhas de telefone na tentativa de burlar sua pena, o infrator ficará proibido de adquirir novas linhas junto às prestadoras de telefonia por um prazo de até 12 meses.

Em paralelo, será necessário aprimorar o registro dos titulares de linhas telefônicas. O cadastro hoje existente, sob a responsabilidade das prestadoras de telefonia, não oferece efetivo controle da titularidade das linhas telefônicas, especialmente sobre os dados de responsáveis pelas linhas de planos pré-pagos¹¹. Para aplicar justa e efetivamente as medidas anteriormente mencionadas, o cadastro deve estar absolutamente correto, sob o risco de responsabilizar indevidamente um cidadão por uma conduta que não cometeu.

As medidas aqui sugeridas não afastam a possibilidade de que os Estados, como unidades autônomas, implementem medidas complementares a estas. Exemplo disto é a Lei nº 17.107, de 17 de abril de 2012, do Estado do Paraná, que prevê o uso de multa como medida administrativa para coibir o trote. No estado, o dono da linha de onde partiu a ligação está sujeito a multa de R\$ 135,78. Em São Paulo a Lei nº 14.738, de 16 de abril de 2012, sem prejuízo das sanções penais em vigência no país, estipula uma multa de R\$ 1.239,35 para quem passar trote em telefones de emergência¹². No Rio Grande do Sul a Lei nº 14.149 de 20 de dezembro de 2012, aplica multas no valor de R\$ 238, e em Santa Catarina a Lei nº 14.953, de 12 de novembro de 2009, estabelece a multa em R\$ 200.

¹¹ Para mais informações, consultar a Lei nº 10.703, de 18 de julho de 2003, que *dispõe sobre o cadastramento de usuários de telefones celulares pré-pagos e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.703.htm.

¹² SANTOS, Elisângela Maria dos. **Trote telefônico**: um problema que afeta todo o país. Portal Âmbito Jurídico. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13365. Acesso em 29/09/2015.

5 Considerações finais

O trote afeta não apenas os serviços de emergência, mas também outros órgãos e entidades públicas e, até mesmo, empresas privadas. Órgãos administrativos e concessionárias de serviços públicos são exemplos de entidades que também sofrem com o trote. Do mesmo modo que acontece com os serviços de emergência, a mobilização de equipes e aparelhos para um atendimento falso gera indiscutível prejuízo para essas entidades.

Embora não se saiba com a mesma profundidade os efeitos para as entidades que prestam serviços, públicos ou privados, que não são de emergência, parte da solução discutida neste documento poderia ser aproveitada para tratar os trotes relacionados a essas entidades. Convém destacar, no entanto, que, nesses casos, seria recomendável impor mais limitações à aplicação das sanções administrativas, para evitar abusos da autoridade contra o responsável pela linha telefônica.

Outubro/2015

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 4
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

PEIXOTO, M; SOUSA, R. A. F.; ODON, T. I. Combate ao Trote Telefônico: uma questão de emergência. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, outubro/2015 (**Boletim Legislativo nº 36, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 1º de outubro de 2015.