CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0310/22.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Jair Tatto, que proíbe a oferta e/ou contratação de empréstimo ou financiamento para aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica.

De acordo com a proposta, fica proibida a realização de telemarketing ativo, oferta comercial ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrar contratos de empréstimo e/ou financiamento via ligação telefônica, por instituições financeiras ou entidades similares, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica.

A propositura ainda esclarece que quando a celebração de contrato de empréstimo e/ou financiamento ocorrer por canal não presencial será obrigado o envio das condições do contrato por e-mail e, em caso de impossibilidade, por via postal ou outro meio físico que possibilite o correto acompanhamento dos termos do contrato.

A Justificativa enfatiza que a conduta de marketing ativo para a oferta de empréstimos e financiamentos coloca o aposentado e pensionista em uma situação de maior vulnerabilidade, além de possibilitar fraudes em contratos, falsificação de assinaturas, empréstimo sem autorização do aposentado ou pensionista, entre outras situações.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, *caput,* da LOM segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Cumpre observar que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, bem como, não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, portanto o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, §2º da Lei Orgânica do Município.

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Em relação à matéria de fundo, a propositura cuida da proteção e defesa do consumidor, matéria sobre a qual pode o Município legislar de forma a suplementar a legislação federal e estadual, conforme preconiza o art. 30, inciso II, da Constituição Federal.

Matéria RELCOM 402/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 05/04/2023 e juntado ao PL 310/2022 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444659.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Vale destacar que o projeto não extrapola o interesse peculiar do Município pois, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias estas inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos, conforme ilustram os segmentos abaixo:

> *"Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor.*
>
> *Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.* (ADI nº 2.832-4/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)
>
> *Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição.*
>
> *De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.*
>
> *(...)*
>
> *Por fim, como bem ressaltei, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio,*
> *'tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios".* (ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009, grifamos).

Com efeito, vem se solidificando no âmbito do STF o entendimento de que devem ser prestigiadas as iniciativas legislativas dos Estados e Municípios a fim de garantir um traço essencial da federação, que é justamente a repartição de competências, consoante espelha o julgado abaixo:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.202/2016 DO RIO DE JANEIRO. **RESTRIÇÃO À COBRANÇA DE TAXAS POR**

Matéria RELCOM 402/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 05/04/2023 e juntado ao PL 310/2022 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444659.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. **Cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo**.

4. A Constituição Federal, no tocante à proteção e à defesa do consumidor, estabelece competência concorrente entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal. Cabe àquela editar normas gerais, e, a estes, legislar de forma supletiva ou complementar (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF).

5. A Lei 7.202/2016 do Estado do Rio de Janeiro não substitui a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), mas a complementa, com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses em aspectos peculiares a exigências locais, conforme faculta a Constituição Federal.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5462-RJ, j. 11/10/18, grifamos)

Ainda a corroborar a competência legislativa do Município para a matéria, tem-se que o Código de Defesa do Consumidor dispõe em seu art. 55, § 1º, sobre a possibilidade do Município de legislar em matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como ocorre na proposta em tela, *in verbis*:

> *"Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.*
>
> *§ 1° A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação*

Matéria RELCOM 402/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 05/04/2023 e juntado ao PL 310/2022 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444659.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias". (grifamos)

Sobre o assunto Zelmo Denari ensina que:

> *"O § 1º, por sua vez, atribui aos três entes políticos – incluindo, portanto, os Municípios – competência para fiscalizar e controlar o fornecimento de bens ou serviços, no interesse da preservação da vida, saúde, segurança, informação e bem estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.*
>
> *Nesta passagem, o dispositivo tanto faz alusão às normas ordinárias de consumo quanto às normas de bens ou serviços, expressivas do poder de polícia administrativa, que podem ser editadas por quaisquer entes políticos, nas respectivas áreas de atuação administrativa."* (*In*, Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 5ª ed. Rio do Janeiro: Forense Universitária, 1998. p.468).

Retornando ao objeto da presente propositura, observa-se que ela objetiva a proteção do consumidor aposentado ou pensionista que muitas vezes acaba sendo induzido a contratar empréstimos e financiamentos que lhes são desvantajosos através da questionável conduta de telemarketing ativo.

Nesse aspecto ela se alinha também com o dever de proteção aos idosos, sujeitos especiais – assim como as crianças, os adolescentes e as pessoas com deficiência – a quem o ordenamento jurídico determina seja dada proteção especial.

Daí porque a Constituição Federal, em seu art. 230, expressamente dispõe acerca do dever do Estado, da família e da sociedade de colaborarem para o amparo aos idosos, nos seguintes termos:

> Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

No mesmo sentido, a nossa Lei Orgânica, em seu art. 225, prevê a proteção da dignidade e do bem estar dos idosos, estabelecendo como dever do Município assegurar a integração dos idosos na comunidade:

> Art. 225. O Município procurará assegurar a integração dos idosos na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar, na forma da lei (...)

Matéria RELCOM 402/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 05/04/2023 e juntado ao PL 310/2022 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444659.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Podemos citar, ainda, na esfera federal, o Estatuto do Idoso – Lei Federal nº 10.741/03, que também é preciso quanto ao dever de proteção aos idosos.

E, no âmbito municipal, podemos citar a Lei Municipal nº 13.834/04, que institui a Política Municipal do Idoso, e que, por meio de seu art. 4º, fixou como um dos seus princípios a dignidade e o bem-estar social dos idosos, *verbis*:

> Art. 4º São princípios da Política Municipal do Idoso:
> (...)
> II - direito à vida, à cidadania, à dignidade e ao bem-estar social;

Oportuno ainda trazer à colação entendimento firmado pelo E. Supremo Tribunal Federal em matéria de objeto semelhante ao da presente propositura:

> EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI N. 20.276 DO PARANÁ. PROIBIÇÃO A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, CORRESPONDENTES BANCÁRIOS E SOCIEDADES DE ARRENDAMENTO MERCANTIL DE REALIZAREM PUBLICIDADE OU ATIVIDADE DE CONVENCIMENTO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. VULNERABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS. PROTEÇÃO INTEGRAL AO IDOSO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Proibição da Lei paranaense n. 20.276/2020 a instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil realizarem telemarketing, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimos resulta do legítimo exercício da competência concorrente do ente federado em matéria de defesa do consumidor, suplementando-se os princípios e as normas do Código de Defesa do Consumidor e reforçando-se a proteção de grupo em situação de especial vulnerabilidade econômica e social. 2. Ação direta julgada improcedente. (ADIN 6727/PR, j. 12.05.2021)

Por fim, registre-se que em âmbito estadual foi editada recentemente a Lei nº 17.458 de 25 de novembro de 2021, que proíbe às instituições financeiras, aos correspondentes bancários e às sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica, de celebrar contratos de empréstimo de qualquer

Matéria RELCOM 402/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 05/04/2023 e juntado ao PL 310/2022 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444659.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

natureza que não tenham sido expressamente solicitados pelos beneficiários a aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica.

Não obstante a existência de lei estadual sobre a matéria, cumpre observar que não há óbice para que o Município também legisle sobre a matéria, desde que o faça de forma mais protetiva ao consumidor.

Nesse aspecto, a propositura ao especificar de forma mais expressa que a vedação também abrange a oferta de financiamentos se distingue da norma estadual, encontrando condições para prosseguir em tramitação.

Por se tratar de matéria sujeita ao *quorum* de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: i) adequar a redação à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; ii) fixar sanção pelo descumprimento da norma, a qual, em razão do princípio constitucional da legalidade, não pode ser delegada a ato do Poder Executivo; e, iii) adequar o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, excluindo artigo que impunha prazo ao Executivo para regulamentar a norma.

Por fim, importa observar que a sugestão do valor da multa partiu da conversão em reais e do arredondamento do valor fixado em UFESP pela já citada norma estadual, sem prejuízo de alteração pelas D. Comissões de Mérito.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos **PELA LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 310/2022.

Proíbe a realização de telemarketing ativo, oferta comercial ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrar contratos de empréstimo e/ou financiamento via ligação telefônica, por instituições financeiras ou entidades similares, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Matéria RELCOM 402/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 05/04/2023 e juntado ao PL 310/2022 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444659.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Art. 1º Fica proibida a realização de telemarketing ativo, oferta comercial ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrar contratos de empréstimo e/ou financiamento via ligação telefônica, por instituições financeiras ou entidades similares, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica.

Art. 2º Fica proibida a celebração de contratos de empréstimo e/ou financiamento que não tenham sido expressamente solicitados através de ligação telefônica a aposentados e pensionistas efetuadas por instituições financeiras ou similares, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica.

Parágrafo único. Quando a celebração de contrato de empréstimo e/ou financiamento ocorrer por canal não presencial, é obrigatório o envio das condições do contrato por e-mail ou, em caso de impossibilidade, por via postal ou outro meio físico que possibilite o correto acompanhamento dos termos do contrato.

Art. 3º A inobservância ao disposto nesta Lei acarretará a aplicação de multa de R$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais), dobrada em caso de reincidência até o limite de R$ 64.000,00 (sessenta e quatro mil reais).

§ 1º O valor da multa de que trata o **caput** será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

§ 2º A multa de que trata esta Lei será aplicada sem prejuízo de também serem consideradas outras práticas qualificadas como abusivas pelos órgãos de defesa do consumidor.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 402/2023. Documento assinado digitalmente por ELISEU GABRIEL DE PIERI em 05/04/2023 e juntado ao PL 310/2022 por Antonio DAngelo Junior. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=444659.