



COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER:	215/2021
PROJETO DE LEI:	145/2021
AUTORIA:	Dionata Domingues

Trata a presente propositura do Projeto de Lei 145/2021 que Veda às instituições financeiras, no município de Hortolândia, ofertar e celebrar contrato de empréstimo financeiro e cartão de crédito consignado com idosos, aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica.

A proposta se justifica em razão de saber que o crédito consignado é um empréstimo em que as prestações são descontadas diretamente do salário ou do benefício de quem faz a contratação. Enquanto não entram em vigor regras mais rígidas para a oferta de crédito consignado para idosos, aposentados e pensionistas, o assédio de bancos e financeiras em ofertarem seus empréstimos financeiros continua a ocorrer de forma desenfreada por meio do contato telefônico. Esse tipo de contratação desrespeita os princípios norteadores do Código de Defesa do Consumidor, bem como o Estatuto do Idoso.

Não é difícil ouvir de conhecidos ou dos familiares um caso de contratação de empréstimo financeiro equivocada de um aposentado ou pensionista com uma instituição financeira. Muitos contratam sem a plena capacidade de conhecimento do que se está contratando e a consequência é o grande acúmulo de processos no Poder Judiciário, bem como o sofrimento do contratante em estar vinculado aos prejuízos financeiros, que geram muito estresse e comprometem a sua saúde. Na prática os contratos de empréstimos realizados por telefone são legítimos contratos de adesão e, portanto, o contratante após receber a ligação da instituição financeira, resta apenas a escolha do valor pretendido e o número de parcelas (quase sempre valores pré aprovados).

Em contrapartida, deve o contratado informar ao contratante às cláusulas contratuais que impliquem restrição ou limitação de direitos, redigindo-as com destaque suficiente a permitir a compreensão plena. Todavia, se conclui que, nas contratações de empréstimos consignados feito por telefone, é impossível a instituição financeira cumprir todos os requisitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, o que gera a vantagem, em favor da instituição, em função da idade e saúde do consumidor e conseqüentemente a invalidade dos contratos firmados por meio telefônico. Outrossim, não se desconhece que os empréstimos consignados



Câmara Municipal de Hortolândia

São Paulo

Câmara Municipal Hortolândia

Fls: _____

Processo nº _____ / _____

Rubrica: _____

celebrados por meio telefônico, possibilitam, sobremaneira, fraudes em contratos, como falsificação de assinaturas, empréstimo sem autorização do aposentado ou pensionista. Impende destacar, que recentemente na nossa cidade, centenas de aposentados e pensionistas protocolaram reclamação junto ao Órgão de Proteção ao Consumidor (PROCON), relacionadas a fraudes em contratos de empréstimos consignados.

O objetivo do presente Projeto de Lei, diga-se, de assunto de interesse local, reconhece os direitos básicos do consumidor previstos no CDC como “a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem” (inc. III do art. 6º da Lei n. 8.078 /1990) e “a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços” (inc. IV do art. 6º). No mesmo trilhar, o projeto de lei consagra os princípios da política nacional das relações de consumo previstos nos incs. I e IV do art. 4º da Lei n. 8.078/1990 o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, a educação e a informação de fornecedores e consumidores quanto aos seus direitos e deveres com vistas à melhoria do mercado de consumo.

Outrossim, está em sintonia com o art. 31 do Código de Defesa do Consumidor que determina que “a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores”. Ainda, quanto o à publicidade, o Código define como enganosa “qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços” (§ 1º do art. 37) e tem por abusiva a “publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança” (§ 2º do art. 37).

De se realçar que no Código de Defesa do Consumidor se considera também enganosa a publicidade pela omissão na prestação de informação sobre dado essencial do produto ou serviço, cabendo o ônus da prova da veracidade e a correção da informação publicitária a quem a patrocina (§§ 3º e 4º do art. 37). Pelo art. 39 da Lei n. 8.078/1990, é vedado ao fornecedor condicionar o fornecimento de produto ou serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, prática conhecida popularmente como “venda casada”; enviar a consumidor qualquer produto ou fornecer qualquer serviço sem solicitação prévia; prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social para

Rua Joseph Paul Julien Burlandy, 250 – Parque Gabriel – Hortolândia-SP – Cep: 13.186-620

Fone: 19-3897-9900 – www.cmh.sp.gov.br



Câmara Municipal de Hortolândia

São Paulo

Câmara Municipal Hortolândia
Fls: _____
Processo nº _____ / _____
Rubrica: _____

impingir-lhe seus produtos ou serviços ; exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva. Relativamente aos princípios da transparência e da boa-fé, pelo art. 46 daquele Código se estatui que “os contratos que regulam as relações de consumo não obrigarão os consumidores, se não lhes for dada a oportunidade de tomar conhecimento prévio de seu conteúdo, ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance. Quanto ao fornecimento de produtos ou serviços que envolvam a concessão de crédito, deverá o fornecedor informar prévia e adequadamente o consumidor sobre o preço do produto ou serviço em moeda corrente nacional, montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros, acréscimos legalmente previstos, número e periodicidade das prestações e soma total a pagar, com e sem financiamento (art. 52 do Código de Defesa do Consumidor).

No que concerne a competência municipal para legislar sobre o assunto, como se vê, a proibição do projeto de lei em tela, no sentido de que instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil façam telemarketing, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimo não conflita com os princípios e normas do Código de Defesa do Consumidor. Ora, o projeto de lei em questão, reforça a proteção dos consumidores em situação de especial vulnerabilidade econômica e social: aposentados e pensionistas, caracterizando-se, portanto, a despontar franco interesse local, caracterizador da competência legislativa privativa à cargo do município, vejamos o contido no art. 30, I, da CRFB: “Art. 30.

Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”. Como esclarece a doutrina, a competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local é privativa, afastando a competência dos demais entes da federação. Por oportuno citamos: “Sobre os temas de interesse local, os municípios dispõem de competência privativa.” (MENDES, Gilmar Ferreira et al. Curso de Direito Constitucional.3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 824). Veja-se, no caso em análise, não há dúvidas que o Projeto de Lei em tela versa assunto de interesse predominantemente municipal, vez que disciplina a proteção de consumidores em situação de especial vulnerabilidade econômica e social: aposentados e pensionistas. Ainda, importante frisar que o fato do projeto de lei versar, também, aspecto relativo a direitos do consumidor não descaracteriza o interesse local ensejador da competência municipal para legislar.

Destarte, o Projeto de Lei em questão não versa norma geral e abstrata de proteção ao consumidor. Ademais, incluem-se no âmbito dos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor. Nesse sentido, seu objeto não se enquadra na competência para suplementar a legislação Federal e Estadual em matéria de consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, prevista no art. 30, II c/c art. 24 V, VIII da CR, mas, sim, na competência privativa para legislar sobre assunto de interesse local, prevista no art. 30, I, da CR. Vejamos precedente do STF sobre o tema: “Por outro lado é da competência legislativa do Município, por ser matéria de interesse local (proteção do consumidor), a edição de lei que fixa tempo

Rua Joseph Paul Julien Burlandy, 250 – Parque Gabriel – Hortolândia-SP – Cep: 13.186-620
Fone: 19-3897-9900 – www.cmh.sp.gov.br



Câmara Municipal de Hortolândia

São Paulo

Câmara Municipal Hortolândia
Fls: _____
Processo nº _____ / _____
Rubrica: _____

máximo de espera em fila de banco." STF RE 432.789 Rel. Min. Eros Grau, DJ 07/10/2005. Mutatis mutandis, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal manifesta-se favorável à iniciativa legislativa do Município concernente a segurança e conforto da população local, consoante decidido no AgRRE nº 347.717, relatado pelo Min. Celso Mello, assim ementado:

ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL [...]

Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhe maior segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) [...].

Ante o reconhecimento da permissão de o Município legislar sobre matéria de interesse local (segurança nas agências bancárias de sua base territorial), procede a assertiva de usurpação legislativa.

Deve ser acentuado também que o consumidor aposentado ou pensionista, em geral ou, pelo menos, em grande parte, põe-se em situação de inquestionável vulnerabilidade econômica e social, dependendo dos proventos para a sua subsistência e da família e para a manutenção dos cuidados com a saúde. Expressivo número de aposentados e pensionistas é de pessoas idosas, é dizer, com idade superior a sessenta anos, nos termos do art. 1º da Lei n. 10.741/2003, devendo, portanto, receber tratamento prioritário e proteção integral pela sociedade.

Os princípios da proteção integral e da prioridade também estão previstos naquele Estatuto. No inc. II do § 1º do art. 2º da Lei n. 10.741/2003, impõe-se a garantia de prioridade e preferência na formulação e na execução de políticas públicas voltadas ao idoso. O que se dispõe no projeto de lei em tela é a adoção de política pública para a proteção econômica do idoso contra o assédio publicitário, não raro gerador de endividamento por onerosidade excessiva e de exposição a fraudes. Ressalta-se, que o projeto de lei versa estritamente sobre proteção do consumidor e do idoso, não invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, política de crédito ou propaganda comercial.

Assim, não se interferiu em relações contratuais bancárias ou se dispôs sobre elementos de obrigação jurídica. Também não se cuidou de disciplinar a produção e o conteúdo da propaganda comercial. Estabeleceu-se tão somente limitação de publicidade a parcela de consumidores exposta a risco de dano.

Note-se, que ao se proibir oferta publicitária a aposentados e pensionistas para a contratação de empréstimos de instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, observou-se o princípio da proporcionalidade

Rua Joseph Paul Julien Burlandy, 250 – Parque Gabriel – Hortolândia-SP – Cep: 13.186-620
Fone: 19-3897-9900 – www.cmh.sp.gov.br



Câmara Municipal de Hortolândia

São Paulo

Câmara Municipal Hortolândia
Fls: _____
Processo nº _____ / _____
Rubrica: _____

(inc. LIV do art. 5º da Constituição da República), pois não se interferiu na liberdade econômica das partes ou se subtraiu do consumidor a possibilidade de solicitar contratação (art. 2º).

Foram apenas fixadas balizas, para a segurança jurídica e a transparência na concessão de empréstimos a idosos, aposentados e pensionistas, quando expressamente solicitada, como a possibilidade de disponibilização de canais telefônicos gratuitos para essa específica finalidade (art. 3º) e a exigência de que sejam esclarecidos e encaminhados os termos do contrato por e-mail, via postal ou outro meio físico (§ 2º do art. 2º).

Ademais, pelo § 1º do art. 2º daquele diploma, a concessão do empréstimo ao aposentado ou pensionista somente se perfaz após a aposição de assinatura sua no contrato e a apresentação de documento de identidade idôneo, procedimento que está em plena harmonia e tanto reforça, como antes anotado, o princípio da proteção integral ao idoso, visto que a simples autorização dada ao telefone enseja a exposição a fraudes, abusos e até mesmo coação por terceiros.

Resta claro, portanto, a competência municipal para legislar acerca da matéria.

Ainda, de bom alvitre destacar, que não há vício de iniciativa (formal) ao propor o presente Projeto de Lei, pois no caso vertente, proibiram-se instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil façam telemarketing, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimo.

Preceitua o artigo 32, "caput" da CE/89 que "são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (em repetição ao artigo 2º da CF/88). O artigo 71, I, II e IV, "a", da CE/89 dispõe que "são atribuições privativas do Governador do Estado: I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; [...] IV - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos". Por sua vez, de forma específica dispõe o artigo 50, § 2º, III e VI, da CE/89 que "são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual" (em repetição ao artigo 165, II, da CF/88) e sobre "a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública".

O projeto de lei em comento não cria cargos nem atribuição aos órgãos públicos, apenas define a função fiscalizatória de seu efetivo cumprimento aos órgãos municipais existentes e com competência para tal desiderato. Noutro ponto, o munus de fiscalizar, aplicar multas e sanções é, indubitavelmente, do Poder Executivo que já possui em sua estrutura administrativa o Órgão de Defesa do Consumidor com cargos e funções destinadas a fazer cumprir o mister da norma oriunda do presente projeto de



Câmara Municipal de Hortolândia

São Paulo

Câmara Municipal Hortolândia

Fls: _____

Processo nº _____ / _____

Rubrica: _____

lei, não apenas da presente norma, mas todas aquelas que dizem respeito à relação consumerista. Tem-se, assim, que o presente projeto de lei não padece de vício de origem (formal), haja vista não se enquadrar nas hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil (Art. 50, § 2º da CESC) - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e Órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido:

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008). Não há, portanto, nódoa de inconstitucionalidade no presente projeto de lei. Cabe agora à Comissão de Justiça e Redação a análise e emissão de parecer.

As Comissões Permanentes são as que subsistem através da legislatura e têm por objetivo estudar os assuntos submetidos ao seu exame e sobre eles exarar parecer.

Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - estudar proposições e outras matérias submetidas ao seu exame, apresentando, conforme o caso: a) parecer; b) substitutivos ou emendas; c) relatório conclusivo, pesquisa, investigações e inquéritos. II - promover estudos, pesquisa e investigações sobre assuntos de interesse público; III - tomar a iniciativa de elaboração de proposições ligadas ao estudo de tais assuntos, ou decorrentes de indicação da Câmara ou de dispositivos regimentais; IV - redigir o voto vencido em primeira discussão ou em discussão única e oferecer Redação Final aos Projetos, de acordo com o seu mérito, bem como, quando for o caso, propor a reabertura da discussão nos termos regimentais; V - realizar audiências públicas; VI - convocar os Secretários e Diretores Municipais e os responsáveis pela administração direta e indireta para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições, no exercício das funções fiscalizadoras da Câmara; VII - receber petições, representações ou queixas de associações e entidades comunitárias ou de qualquer pessoa contra atos e omissões de autoridades municipais ou entidades públicas; VIII - solicitar ao Prefeito informações sobre assuntos referentes à administração; IX - fiscalizar, inclusive efetuando diligências, vistorias e levantamentos “in loco” os atos da administração direta e indireta, em especial para verificar a regularidade, a eficiência e a eficácia dos seus órgãos no cumprimento dos objetivos institucionais; X - acompanhar, junto ao Executivo, os atos de regulamentação, velando por sua completa adequação; XI - acompanhar, junto ao Executivo, a elaboração da proposta orçamentária, bem como a sua posterior execução; XII - solicitar informações ou depoimentos de autoridades ou cidadãos; XIII - apreciar programas de obras, planos regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre ele emitir parecer; XIV - requisitar, dos responsáveis, a exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários, quando da realização de diligências junto aos órgãos da administração direta e indireta.



Câmara Municipal de Hortolândia

São Paulo

Câmara Municipal Hortolândia

Fls: _____

Processo nº _____ / _____

Rubrica: _____

Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário. À Comissão compete ainda, manifestar-se sobre o mérito das seguintes proposições: a) organização administrativa da Câmara e da Prefeitura; b) contratos, ajustes, convênios e consórcios, quando provocada; c) licença ao Prefeito e Vereadores.

Analisando a presente propositura nos aspectos constitucional, legal ou jurídico que cabe a esta Comissão analisar, não vislumbramos nenhum óbice que possa macular sua legalidade.

Sala das Comissões, Hortolândia, 25 de novembro de 2021.

Edivaldo Sousa Araújo
Relator

Acompanham o voto do Relator:

Enoque Leal Moura



Câmara Municipal de Hortolândia

São Paulo

Câmara Municipal Hortolândia

Fls: _____

Processo nº _____ / _____

Rubrica: _____



Reginaldo Roberto Rodrigues da Costa



Luiz Carlos Silva Meira