



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 473/2021

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Edil Cristiano Anunciação dos Passos, que *“Proíbe as instituições financeiras de ofertar e celebrar contrato de empréstimo de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica, no âmbito do município de Sorocaba”*.

Inicialmente, cabe mencionar que a proibição contida na proposição em tela já se encontra, amplamente, disciplinada pela **Lei Estadual nº 17.458, de 25 de novembro de 2021**, nos seguintes termos:

**“LEI Nº 17.458, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021**

**PROÍBE AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE OFERTAR E CELEBRAR CONTRATO DE EMPRÉSTIMO DE QUALQUER NATUREZA, COM APOSENTADOS E PENSIONISTAS, POR LIGAÇÃO TELEFÔNICA, NO ÂMBITO DO ESTADO**

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

*Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:*

**Artigo 1º - Vetado.**

**Artigo 2º - É proibido às instituições financeiras, aos correspondentes bancários e às sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica, celebrar contratos de empréstimo de qualquer natureza que não tenham sido expressamente solicitados pelos beneficiários a aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica.**

**§ 1º - Vetado**

**§ 2º - Quando atendidas as condições do "caput" deste artigo, a celebração de contrato de empréstimo por canal não presencial, obriga a contratada a enviar as 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.**

**Artigo 3º - As instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil poderão disponibilizar canal gratuito telefônico para que aposentados e pensionistas solicitem a contratação de empréstimos de qualquer natureza, ocasião em que deverão ser previamente esclarecidos sobre todas as condições de contratação a ser realizada nos moldes dos §§ 1º e 2º do artigo 2º desta lei.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

**Artigo 4º** - Em caso de descumprimento do disposto nesta lei, a instituição financeira e a sociedade de arrendamento mercantil ficam obrigadas ao pagamento de multa de 200 (duzentas) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo - UFESPs, sem prejuízo de também serem consideradas outras práticas qualificadas como abusivas pelos órgãos de defesa do consumidor.

**Parágrafo único** - No caso de reincidências, a multa será sempre dobrada até o limite de 2.000 (duas mil) UFESPs.

**Artigo 5º** - O Poder Executivo poderá regulamentar a presente lei para seu fiel cumprimento.

**Artigo 6º** - As eventuais despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias vigentes, suplementadas se necessário.

**Artigo 7º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Tem-se, na hipótese, que a matéria se refere essencialmente ao consumo e a Constituição Federal fixou a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, na esteira de seu artigo 24, inciso V:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...].

V - produção e **consumo**”; (g.n.)

Depreende-se, portanto, que o consumo é matéria afeta à competência concorrente, apenas, da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal já entendeu pela constitucionalidade de lei estadual que proíbe as instituições financeiras de ofertar contrato de empréstimo financeiro com aposentados e pensionistas por meio de telemarketing, com base na competência concorrente do ente federado:

“Proibição da **Lei paranaense 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.** [ADI 6.727, rel. min. Cármen Lúcia, j. 12-5-2021, P, DJE de 20-5-2021.]



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Oportuno lembrar que a **defesa do consumidor** (matéria de fundo da proposição) é direito fundamental e princípio basilar da ordem econômica, nos termos do artigo 5º, XXXII, e artigo 170, V, da Constituição Federal.

Com efeito, no que concerne a análise do projeto de lei em tela, deve-se interpretá-lo em conformidade com a Constituição Federal, notadamente quanto a competência legislativa conferida aos municípios.

Nesse contexto, dentre as competências legislativas conferidas pelo Constituição Federal aos municípios, importa destacar àquelas referidas nos incisos I e II do artigo 30, conforme abaixo transcrito:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”*

Com relação a competência suplementar prevista no inciso II, vê-se que **somente se autoriza a suplementação que tem o sentido de complemento**, não havendo possibilidade de tal suplementação afrontar, colidir ou simplesmente “reproduzir” a legislação federal ou estadual.

Já no que concerne ao inciso I (legislar sobre assuntos de interesse local), deve-se observar, por primeiro, que, conforme já afirmou o Supremo Tribunal Federal, **a competência constitucional dos municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Segunda Turma, RE nº 313060, Relatora Ministra Ellen Gracie, j. 29/11/05



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Nota-se que a competência legislativa dos Municípios e, principalmente, a delimitação do interesse local, são conceitos de difícil precisão, conforme dispõe Bruno Miragem<sup>2</sup>:

*“(...) A estas questões agrega-se, por fim, a dificuldade de precisão do conceito que delimita o conteúdo material da competência legislativa municipal no direito brasileiro: os assuntos de interesse local. A rigor, implica em discutir o que se deverá considerar como matéria de interesse local e, sob este prisma, se é admissível a partir da repartição de competências da Constituição, que a proteção dos consumidores de um determinado município possa ser considerada, em si mesmo, um critério que autorize edição de legislação municipal sobre o direito do consumidor.”*

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a competência dos Municípios para legislar sobre matéria de interesse local e de proteção ao consumidor, **considerando a não interferência nas atividades-fim das instituições financeiras**. Sendo assim, embora o STF reconheça tal competência, tal entendimento não dá margem à interferência nas atividades-fim das instituições financeiras.

Insta consignar, ainda, que ao estabelecer as competências concorrentes, a Constituição Federal fixou alguns requisitos nos parágrafos 1º a 4º do artigo 24, especialmente a impossibilidade, no caso, de lei estadual contrariar lei federal. Tal lógica deve se estender à correlação entre a lei municipal e a lei estadual, não podendo esta ser contrariada por aquela, como vem defendendo a doutrina.

Nessa linha, confira-se o escólio de Thiago Magalhães Pires<sup>3</sup>:

*“Aplicam-se aqui, por analogia, os parágrafos do art. 24. Se não houver lei federal ou estadual em vigor sobre o tema, os Municípios podem exercer a competência supletiva prevista no art. 24, §3º; caso haja ou sobrevenha legislação nacional ou estadual, suspende-se a eficácia dos dispositivos municipais incompatíveis com as normas federais ou estaduais”*

<sup>2</sup> Curso de Direito do consumidor p. 73 <https://solicitacao.com.br/files/conteudo/53/cursodedireitodoconsumidor2016-brunomiragem.pdf>

<sup>3</sup> PIRES, Thiago Magalhães. As competências legislativas na constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p 194.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Deste modo, verifica-se que a competência do Município para legislar acerca de proteção ao consumidor envolve controvérsias, no entanto, o fato do STF reconhecer a constitucionalidade de lei estadual que proíbe instituições financeiras de realizarem telemarketing, a fim de convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimos, não autoriza a edição de lei municipal no mesmo sentido, eis que a competência concorrente do art. 24, da CF não abrange os Municípios.

A propósito, como já mencionado inicialmente, a presente matéria já está disposta na Lei Estadual nº 17.458, de 25 de novembro de 2021, que, por sua vez, possui vigência em todo o território estadual, devendo ser observada pelas instituições que atuam no Município de Sorocaba, razão pela qual também não se vislumbra omissão nem lacuna que autorizem a edição de norma municipal, seja a pretexto de atender a interesse local ou de complementar a legislação Estadual.

Admite-se a suplementação se a lei municipal objetivar apenas adaptar a legislação da esfera alheia às especificidades e particularidades locais, na medida do interesse local, o que não ocorreu nesta hipótese, em que a proposição dispôs sobre tema que não estava sujeito a sua alçada e já regulado em lei estadual.

Em outras palavras, existindo lei federal e/ou estadual que disciplinem exaustivamente a matéria, não há espaço para que o Município exerça a competência legislativa prevista no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, até porque implicaria indevida sobreposição de legislações sobre o mesmo tema no caso concreto, inclusive no que diz respeito à imposição de sanções.

Seguindo o nosso raciocínio, confira-se a jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei 7.661/2011 do Município de Jundiaí e que proíbe a revenda do narguilé a menores de 18 anos. Afronta ao princípio federativo - Invasão à esfera de competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24, XV, da CF. Violação aos arts. 1º e 144 da Constituição Bandeirante. **Existência de Lei Estadual que trata do assunto, o que afasta a competência do Município para legislar sobre o tema, até porque não se***



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*configurou nenhuma das hipóteses do art. 30 da CF principalmente no que diz respeito ao interesse local - Precedentes deste Órgão Especial e do col. STF - Ação procedente".*  
(ADI n. 0265029-96.2012.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, j. 05.06.2013)

*Ação direta de inconstitucionalidade. Caçapava. Lei Municipal n. 5.631, de 10 de dezembro de 2018, de iniciativa parlamentar,(...) **Violação ao pacto federativo. Competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" (CF, art. 24, XIV). Existência de leis nas esferas federal e estadual que tratam do tema, nas quais não há omissão nem lacuna que autorizem a edição de norma municipal, seja a pretexto de atender a interesse local ou de suplementar a legislação Federal ou Estadual.** Norma impugnada que, ademais, simplesmente copiou legislação já existente, além de impor sanções não previstas pelas outras esferas. Inviabilidade do exercício da competência legislativa do Município na hipótese. Incompatibilidade com o disposto nos arts. 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente, na parcela conhecida.*

(TJSP; ADI 2049622-53.2019.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Especial; Data do Julgamento: 29/05/2019; Data de Registro: 05/06/2019)

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 13.560, de 08 de julho de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que 'dispõe sobre o direito ao aleitamento materno, e dá outras providências'. A lei atacada não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa. Imposição de obrigações apenas a particulares, sujeita à fiscalização do Poder Executivo, sem impor-lhe novas obrigações. **A lei impugnada incide, porém, em inconstitucionalidade por invadir a competência concorrente da União e dos Estados Federal para proteção da infância e da juventude (art. 24, XV, CF), extravasando a medida da autonomia local. Vigência, ademais, da Lei Estadual nº 16.047, de 04 de dezembro de 2015, que trata do mesmo assunto.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente".*

(ADI n. 2243538-91.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 29.06.2016)

*Ex positis, a proposição **padece de inconstitucionalidade**, tendo em vista a extrapolação dos limites de interesse local do Município e, conseqüentemente a violação do pacto federativo (arts. 1º e 144 da Constituição Estadual), bem como a violação de competência concorrente, prevista no art. 24, inciso V, da Constituição Federal.*

É o parecer.

Sorocaba, 22 de dezembro de 2021.

**Roberta dos Santos Veiga**  
PROCURADORA LEGISLATIVA