



PARECER nº 339/2023 SICOS/PROCON/ASJUR

Florianópolis, 16:34.

A Sua Excelência

Secretário da Indústria do Comércio do Serviço

Sr. Silvio Dreveck

R. Visconde de Cairú, 39, Estreito

Florianópolis/SC

CEP: 88075-020

EMENTA: Processo Legislativo. Resposta à diligência da ALESC – Projeto de Lei 0344/2023

Trata-se de pedido de exame e a emissão de parecer a respeito de Projeto de Lei oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, ALESC, **PL./0344/2023**, de autoria do Deputado Emerson Stein, que dispõe: "Veda às instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por intermédio de pessoa física ou jurídica, a realização de qualquer atividade de telemarketing ativo com conteúdo de publicidade, oferta comercial ou manifestação tendente a convencer aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada (BPC) a contratarem empréstimos ou financiamentos de qualquer natureza, no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências".

A presente manifestação atende ao pedido de diligência contido no Ofício GPS/DL/0385/2023, nos termos do art. 19 do Decreto nº 2.382, de 28.8.2014, no prazo máximo de dez dias, a fim de subsidiar a resposta do Senhor Governador do Estado à ALESC.



ESTADODESANTACATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E
DO SERVIÇO
DIRETORIA DE RELAÇÕES E DEFESA DO CONSUMIDOR DO
PROCON/SC
GERÊNCIA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO PROCON/ SC



Fundamentação

Os idosos – definidos pelo Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741/2003) como aqueles que têm 60 anos de idade ou mais – constituem a camada da população que mais vem crescendo a cada ano.

A proposta em tela é de elevada importância, na medida em que promove princípios constitucionais de natureza substantiva, notadamente a defesa do consumidor (CR, arts. 5º, XXXII, e 170, V) e o amparo ao idoso (CR, art. 230).

A mesma também é coerente com a Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor (CDC, em especial com as disposições sobre prevenção do superendividamento e crédito responsável incluídas nele pela Lei Federal nº 14.181, de 1º de julho de 2021.

De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor realizada em 2020, a maioria das reclamações nos sites do Portal do Consumidor, do governo federal e do Banco Central eram relacionadas a crédito consignado e aumentaram 179% no total de registros em relação a 2019. Por isso, a fim de diminuir o superendividamento da população, é fundamental que o poder público adote medidas que visem coibir práticas abusivas de oferta e contratação de crédito consignado.

O Código de Defesa do Consumidor, na vigência atual, determina que a instituição de crédito deve esclarecer, no momento da oferta, todos os riscos e ônus da contratação de crédito e das vendas a prazo. A lei também proíbe que se assedie ou pressione o consumidor, sobretudo se idoso, analfabeto, com alguma doença ou em estado de

vulnerabilidade agravada, a contratar fornecimento de produto, serviço ou crédito.

Ora, fica claro que o Projeto de Lei visa apenas resguardar o direito do consumidor, que na boa fé e no afã de muitas vezes tentar sanar um problema financeiro, aceita uma proposta aparentemente, extremamente vantajosa, e cai em um verdadeiro golpe adquirindo uma dívida para pagamento por anos, adentrando num verdadeiro engodo.

Destarte, não resta dúvida que a proposição em tela é louvável e vai ao encontro aos direitos e garantias dos direitos dos consumidores.

Desta forma, o projeto de Lei 0344/2023, é de suma relevância na garantia dos interesses e defesa dos consumidores catarinenses.

É o exame.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Pasta manifesta-se favorável a minuta do Projeto de Lei n. 0344/2023.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado da Casa Civil, com as homenagens de estilo.

MAÍRA GONÇALVES PEREIRA
Gerente de Municipalização do Procon



ESTADODESANTACATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E
DO SERVIÇO
DIRETORIA DE RELAÇÕES E DEFESA DO CONSUMIDOR DO
PROCON/SC
GERÊNCIA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO PROCON/ SC



Estadual de SC

DESPACHO: Referendo o Parecer nº 0344/2023//SICOS/PROCON/ASJUR, da Consultoria Jurídica desta Secretaria, na forma do art. 19, § 1º, II, do Decreto Estadual nº 2.382, de 2014. Restituam-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL), da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), mais precisamente à Gerência de Mensagens e Atos Legislativos (GEMAT), para os encaminhamentos legais.

Silvio Dreveck
Secretário de Estado da Indústria, do Comércio e do Serviço (SICOS)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **1SZ606TK**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ **MAIRA GONÇALVES PEREIRA** (CPF: 044.XXX.899-XX) em 13/11/2023 às 14:08:08
Emitido por: "SGP-e", emitido em 18/01/2023 - 14:06:21 e válido até 18/01/2123 - 14:06:21.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **SILVIO DREVECK** (CPF: 076.XXX.349-XX) em 16/11/2023 às 15:36:31
Emitido por: "SGP-e", emitido em 27/02/2023 - 18:33:45 e válido até 27/02/2123 - 18:33:45.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1MDMzXzE1MDQ4XzlwMjNfMVNaNjA2VEs=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015033/2023** e o código **1SZ606TK** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER Nº 525/2023-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 15032/2023

Assunto: Diligência. Projeto de Lei nº 344/2023

Origem: Secretaria da Casa Civil (SCC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0344/2023, de iniciativa parlamentar, que "veda às instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por intermédio de pessoa física ou jurídica, a realização de qualquer atividade de telemarketing ativo com conteúdo de publicidade, oferta comercial ou manifestação tendente a convencer aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada (BPC) a contratarem empréstimos ou financiamentos de qualquer natureza, no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências". Constitucionalidade formal orgânica do art. 1º. Competência concorrente para legislar sobre consumo. Art. 24, V, da Constituição Federal (CRFB/88) c/c art.10, V, da Constituição Estadual (CE/SC). Inconstitucionalidade formal orgânica do artigo 2º e parágrafos por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre política de crédito (artigo 22, VII, da Constituição Federal e sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Constitucionalidade formal subjetiva. Proposição legislativa não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exige iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Consonância com o Código de Defesa do Consumidor e com legislação correlata. Proposição legislativa reforça a proteção dos consumidores idosos, grupo em situação especial de vulnerabilidade econômica e social (art. 230 da CRFB/88). Parcial inconstitucionalidade.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (DIAL), por meio do Ofício nº. 1073/CC-DIAL-GEMAT, de 31 de outubro de 2023, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o Projeto de Lei nº 0344/2023, de iniciativa parlamentar, que "veda às instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por intermédio de pessoa física ou jurídica, a realização de qualquer atividade de telemarketing ativo com conteúdo de publicidade, oferta comercial ou manifestação tendente a convencer aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada (BPC) a contratarem empréstimos ou financiamentos de qualquer natureza, no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências"

Eis o teor da proposição legislativa aprovada, disponível no processo de referência SCC 19691/2021:

Art. 1º Fica vedada às instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por intermédio de pessoa física ou jurídica, a realização de qualquer atividade de telemarketing ativo com conteúdo de publicidade, oferta comercial ou manifestação tendente a convencer



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada (BPC) a contratarem empréstimos ou financiamentos de qualquer natureza, no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Art. 2º A contratação de empréstimos ou financiamentos de qualquer natureza por aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada (BPC) deverá ser realizada mediante a assinatura, em meio físico ou digital, e apresentação de documento de identificação oficial com foto do contratante.

§ 1º Será considerada inválida, para fins de contratação de empréstimos ou financiamentos de que trata o caput, a autorização concedida por meio de ligação telefônica ou arquivo de áudio.

§ 2º A celebração de contrato de empréstimos ou financiamentos de que trata esta Lei, obriga a instituição contratada a fornecer, antecipadamente, cópia do instrumento por e-mail, por via postal ou outro meio físico que possibilite ao contratante acesso aos termos do contrato.

Art. 3º A inobservância das normas desta Lei sujeitará o infrator às penalidades estabelecidas nos arts. 56 a 59 do Código de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das demais sanções de natureza civil e penal aplicáveis.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Fica revogada a Lei nº 18.232, de 25 de outubro de 2021.

Com o propósito de contextualizar e facilitar a compreensão da matéria, colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

O Projeto de Lei que ora apresento a este Parlamento tem por objetivo vedar a oferta e/ou contratação de empréstimo ou financiamento de qualquer natureza, por meio de ligação telefônica, a fim de trazer medidas substanciais para a proteção de aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada (BPC) contra débitos não autorizados em conta bancária relativos a empréstimos consignados ou financiamentos, quando as parcelas são descontadas diretamente do benefício sem que tenham autorizado, pelos meios seguros e legítimos, a contratação.

Esse cenário sobre o qual manifesto minha preocupação foi agravado pela pandemia de Covid-19, em razão da queda de poder aquisitivo e dificuldades financeiras de grande parte da população, criando um ambiente de vulnerabilidade e fraudes.

No ano de 2021, o PROCON SC registrou um aumento de 280% (duzentos e oitenta por cento) no número de reclamações relacionadas a crédito consignado, em comparação ao ano anterior e, entre as principais demandas, figuram a cobrança indevida, principalmente em relação a desconto de valor referente a crédito consignado que não foi contratado. Já ao longo de 2022, houve mais de 4 mil reclamações relacionadas a fraudes em contratos do gênero. No Judiciário catarinense tramitam mais de 50 mil processos sobre o tema.

Em face da relevância da matéria, recentemente esta Casa de Leis realizou audiência pública visando discutir alternativas para coibir práticas fraudulentas no processo de concessão de empréstimos consignados e financiamentos para aposentados e pensionistas.

Na audiência pública foi discutida a necessidade de maior proteção legal a uma parcela de consumidores exposta a risco de dano, resultando em medidas que vão além do disposto na Lei nº 18.232, de 2021, ora vigente, e na necessidade de alterações substanciais que justificam a revisão da Lei, por meio de sua revogação, para que se possa debater outra norma legal que alcance maior efetividade para coibir práticas fraudulentas no processo de concessão de empréstimos consignados e financiamentos.



Assim, por se tratar de uma importante medida de proteção do consumidor catarinense, e considerando o amplo debate sobre o tema com a sociedade, peço o apoio de meus Pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

É o relato do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação se restringe unicamente ao exame da legalidade e da constitucionalidade da proposição legislativa em relação à qual a Assembleia Legislativa solicitou diligência.

O projeto, em suma, pretende proteger os aposentados e pensionistas que, muitas vezes, firmam contratos de empréstimos financeiros e/ou financiamento com instituições financeiras através de ligações telefônicas.

Preliminarmente ressalta-se que esta Consultoria Jurídica já manifestou-se acerca de questão similar, nos autos do processo de consulta de Autógrafo do Projeto de Lei nº. 8/2021, no Parecer nº 321/2021, da lavra da Procuradora do Estado Rafaela Figueiredo Andrade Stochiero, cuja ementa assim dispõe:

Ementa: Autógrafo de projeto de lei n.º 8/2021, de iniciativa parlamentar, que **"proíbe as instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, a efetuarem crédito, na conta de beneficiários do INSS, sem contrato ou consentimento dos mesmos, a fim de efetivar empréstimo consignado."** Competência concorrente para legislar sobre consumo. Art. 24, V, da Constituição Federal c/c art.10, V, da CE. Consonância com o Código de Defesa do Consumidor e com legislação correlata. Art. 6º, §5º da Lei 13.172/15, que dispõe sobre o empréstimo consignado em benefício previdenciário. Art. 3º, III, da Instrução Normativa do INSS n. 39/2009. Evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal com base no federalismo cooperativo e fortalecimento das autonomias locais. Manifestação pela constitucionalidade.

Registra-se, sobretudo, que o referido PL foi sancionado pelo então Governador e então convertido na Lei nº 18.160, de 12 de julho de 2021, que *proíbe as instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, a efetuar crédito, na conta de beneficiários do INSS, sem contrato ou consentimento dos mesmos, a fim de efetivar empréstimo consignado.*

A Lei nº. 18.160/2021 visa proteger os aposentados e demais beneficiários do INSS, que se encontram em uma situação de vulnerabilidade em face da atuação das instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil que, por vezes, sem o consentimento dos mesmos, creditam valores em suas contas, gerando, ante a falta de sua manifestação, a efetivação do referido empréstimo com taxas de juros exorbitantes e multas desproporcionais.

No mesmo sentido, esta Consultoria também emitiu parecer no autógrafo do Projeto de Lei nº 94/2019, também da lavra da Procuradora do Estado Rafaela Figueiredo Andrade Stochiero, que restou assim ementado:

Autógrafo. Projeto de Lei nº 94/2019, de iniciativa parlamentar, que **"veda a oferta e/ou contratação de empréstimo ou financiamento de qualquer natureza, por meio de ligação telefônica para aposentados e pensionistas"**. Constitucionalidade Formal Orgânica. Competência concorrente para legislar sobre consumo. Art. 24, V, da Constituição Federal (CRFB/88) c/c art.10, v, da Constituição Estadual (CE/SC). Evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal com base no federalismo cooperativo e fortalecimento das autonomias locais. Constitucionalidade formal subjetiva. Proposição legislativa não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exige iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Constitucionalidade material e legalidade. Consonância com o Código de Defesa do Consumidor e com legislação correlata. Proposição legislativa



reforça a proteção dos consumidores idosos, grupo em situação especial de vulnerabilidade econômica e social (art. 230 da CRFB/88). Manifestação pela constitucionalidade.

O referido PL também foi sancionado pelo então Governador e convertido na Lei nº 18.232, de 25 de outubro de 2021, que "veda a oferta e/ou contratação de empréstimo ou financiamento de qualquer natureza, por meio de ligação telefônica para aposentados e pensionistas."

Pois bem.

Passemos, pois, à análise da legalidade e da constitucionalidade do PL 344/2023.

Constitucionalidade formal orgânica

Primeiramente, faz-se importante ressaltar que a interferência nas relações obrigacionais firmadas entre as instituições de crédito e os tomadores de empréstimos, adentrando em matéria relacionada ao direito civil e à política de crédito, são de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I e VII, da CF/88. Senão vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

VII- política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

Também o art. 21, VIII:

Art. 21. Compete à União:

(...)

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

Ao analisar o teor dos dispositivos do Projeto de Lei nº 344/2023, observa-se comandos de duas ordens: o artigo 1º veda a realização de qualquer atividade de telemarketing tendente a convencer aposentados e pensionistas a contratarem empréstimos ou financiamentos de qualquer natureza. Já o artigo 2º e seus parágrafos tratam dos requisitos para formalização dos contratos de empréstimos ou financiamentos por aposentados e pensionistas (assinatura, em meio físico ou digital; apresentação de documento de identificação oficial com foto do contratante e fornecimento antecipado de cópia do instrumento por e-mail, por via postal ou outro meio físico, ressaltando a invalidade da autorização para contratação concedida por meio de ligação telefônica ou arquivo de áudio.

Quanto ao art. 1º, a *ratio* da norma visa, estritamente, proteger os consumidores aposentados e pensionistas, impedindo que estes façam contratos de empréstimo e financiamento de qualquer natureza, por meio de ligações telefônicas. A via telefônica dificulta a clareza da informação e o próprio consentimento dos pactuantes, o que não se mostra consentâneo ao princípio da informação, já consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Registre-se que a proteção do consumidor é matéria de competência concorrente, nos termos do art. 24, V, da CF/88. Senão vejamos:

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

(...)

V - produção e consumo;

Desse modo, em se tratando de proteção do consumidor, incumbe à União fixar as



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

normas gerais (art. 24, § 1º, da CF/88), devendo, ao editar essa lei, cumprir o mandamento constitucional previsto no art. 5º, XXXII:

Art. 5º (...)

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Após a fixação de normas gerais pela União, compete aos Estados-membros, além da supressão de eventuais lacunas, a edição de normas destinadas a complementar as normas gerais e, assim, atender às suas peculiaridades locais. É o que se chama de competência suplementar:

Art. 24 (...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Destarte, sob a perspectiva da repartição de competências legislativas, o artigo 1º do projeto de lei está sob alçada concorrente dos entes federativos, espraiando-se, assim, no Federalismo de Cooperação. Nesta simbiose legislativa, de viés vertical, a União edita normas gerais e os Estados esmiúçam os comandos genéricos para atender às suas especificidades.

Ademais, é imperioso tecer algumas considerações sobre a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade das leis estaduais assecuratórias de direitos de informação a consumidores. É notório um claro fortalecimento, com base no federalismo cooperativo, das autonomias locais nas matérias afetas ao direito do consumidor.

Em julgamento de caso análogo ao objeto da presente análise, na ADI 6727/PR, de Relatoria da Ministra Carmen Lúcia, julgada em 11/5/2021, o Excelso STF não vislumbrou nenhum vício de inconstitucionalidade na lei do Estado do Paraná. A lei estadual proíbe bancos e instituições financeiras de realizarem qualquer tipo de publicidade ou telemarketing de empréstimos dirigida a aposentados e pensionistas, prevendo a contratação de empréstimos somente após a solicitação expressa do aposentado ou pensionista, além de prever também que os contratos sejam assinados presencialmente ou encaminhados por e-mail ou correio.

Na referida ADI, a Relatora afirmou em seu voto que *“em tema de proteção ao consumidor, cabe à União editar as normas gerais e aos Estados suplementá-las, não existindo, portanto, supremacia de um ente político em detrimento do outro. Há divisão de competências legislativas para a preservação da segurança jurídica e da organicidade do sistema”*. A ministra destacou 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”,* e essas pessoas devem receber *“tratamento prioritário e proteção integral pela sociedade”*.

Quanto ao artigo 2º e seus parágrafos, não se pode afirmar com certeza que não há invasão da competência da União para legislar sobre Direito Civil e para fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito.

Isso porque o projeto adentra numa zona limítrofe entre a proteção ao consumidor e a delimitação dos contornos jurídicos de uma modalidade de operação de crédito a ser realizada pelas instituições financeiras.

Saliente-se que "nos termos dos arts. 21, VIII e 22, VII, da Constituição, é da União a competência para dispor sobre a política de crédito e para fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito. Nessa linha, cabe ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional, órgãos de cúpula do Sistema Financeiro Nacional, editar atos normativos específicos para disciplinar as modalidades de operações creditícias e exercer o controle dos empréstimos realizados por todas as instituições financeiras no país, inclusive as públicas (art. 4º,



VI, VIII, XVII; e art. 10, VI, da Lei nº 4.595/1964)."¹

Aparentemente, o art. 2º e seus parágrafos, no afã de proteger os aposentados e pensionistas, acaba por ingressar na seara dos requisitos para formalização dos contratos de empréstimos ou financiamentos por eles contratados (assinatura, em meio físico ou digital; apresentação de documento de identificação oficial com foto do contratante e fornecimento antecipado de cópia do instrumento por e-mail, por via postal ou outro meio físico, ressaltando a invalidade da autorização para contratação concedida por meio de ligação telefônica ou arquivo de áudio), invadindo, salvo melhor juízo a competência privativa da União para legislar sobre política de crédito (artigo 22, VII, da Constituição Federal e sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal).

É imperioso ressaltar que, conforme já decidiu o STF, "a relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, demanda a existência de uma coordenação centralizada dos critérios para concessão de crédito e de regulação das operações de financiamento. Esse é o motivo pelo qual o constituinte atribuiu a competência legislativa privativa à União, exercida por meio da Lei nº 4.595/1964. Caso fosse permitido aos entes federativos legislar livremente acerca das modalidades de crédito exercidas pelos seus bancos públicos, estabelecendo requisitos diferenciados de operações financeiras de acordo com os interesses locais, haveria uma grave distorção do sistema de crédito no país, o que ocasionaria prejuízos às políticas macroeconômicas desenvolvidas pelo governo federal."²

Dessa forma, quanto ao art. 1º verifica-se que não há inconstitucionalidade formal orgânica, não há óbice imediato para que o Estado legisle sobre proteção dos consumidores. Quanto ao art. 2º e seus parágrafos, há possível inconstitucionalidade por invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e para fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito.

Alerte-se que não é possível afirmar de forma peremptória a inconstitucionalidade do art. 2º e seus parágrafos, pois não se descarta um entendimento no sentido que a proposição legislativa não traz inovações no campo contratual, sendo as disposições do art. 2º e seus parágrafos constituem meros desdobramentos do previsto no art. 1º diante do princípio da boa-fé objetiva dos contratos.

Constitucionalidade formal subjetiva

Verifica-se que a presente proposição legislativa não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exige iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no §1º do art. 61 da Constituição Federal e reproduzidas, em razão do princípio da simetria, pelo §2º art. 50 da Constituição Estadual, não havendo inconstitucionalidade formal subjetiva. Senão vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da

¹(ADI 1357, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25-11-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016)

² (ADI 1357, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25-11-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016)



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º A iniciativa popular de leis será exercida junto à Assembleia Legislativa pela apresentação de projeto de lei subscrito por no mínimo um por cento dos eleitores do Estado, distribuídos por pelo menos vinte Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

III - o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

V - a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV. (NR)

Nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

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.)

Nesta linha, conclui-se que a proposição legislativa é constitucional sob a perspectiva formal subjetiva.

Constitucionalidade material e legalidade (aspecto substancial)

Para a análise da constitucionalidade e legalidade da referida lei em seu aspecto material, faz-se necessário trazer à luz algumas das disposições presentes no Código de Defesa do Consumidor que se relacionam ao objeto do projeto de lei em epígrafe.

O art.6º, III c/c art. 31 do diploma dispõem que a informação deve ser "adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preços, bem como sobre os riscos que apresentem". Por sua vez, o art. 37, §1º ao §4º reforça a proteção do consumidor contra a publicidade abusiva e enganosa.

O art.52 do mesmo diploma normativo traz especificamente sobre o fornecimento de serviços que envolvam outorga de crédito. Senão vejamos:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

Art. 52. No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre: I - preço do produto ou serviço em moeda corrente nacional; II - montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros; III - acréscimos legalmente previstos; IV - número e periodicidade das prestações; V - soma total a pagar, com e sem financiamento. § 1º As multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a dois por cento do valor da prestação. (Redação dada pela Lei nº 9.298, de 1º.8.1996) § 2º É assegurado ao consumidor a liquidação antecipada do débito, total ou parcialmente, mediante redução proporcional dos juros e demais acréscimos § 3º (Vetado)

Na seção III, ao dispor "Dos Contratos de Adesão", mais especificamente no capítulo VI-A "Da prevenção e dos tratamento do superendividamento", o legislador traz um rol de informações obrigatórias que deverão ser passadas ao consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta do crédito. Senão vejamos:

*[...] Art. 54-B. No fornecimento de crédito e na venda a prazo, além das informações obrigatórias previstas no art. 52 deste Código e na legislação aplicável à matéria, o fornecedor ou o intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta, sobre: (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) I - o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) II - a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) III - o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser, no mínimo, de 2 (dois) dias; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) IV - o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) V - o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do § 2º do art. 52 deste Código e da regulamentação em vigor. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) § 1º **As informações referidas no art. 52 deste Código e no caput deste artigo devem constar de forma clara e resumida do próprio contrato, da fatura ou de instrumento apartado, de fácil acesso ao consumidor.** (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) [...] Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas: (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) I - **informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento;** (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) II - avaliar, de forma responsável, as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) III - informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito. (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) [...] Art. 54-G. Sem prejuízo do disposto no art. 39 deste Código e na legislação aplicável à matéria, é vedado ao fornecedor de produto ou serviço que envolva crédito, entre outras condutas: (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) § 1º **Sem prejuízo do dever de informação e esclarecimento do consumidor e de entrega da minuta do contrato, no empréstimo cuja liquidação seja feita mediante consignação em folha de pagamento, a formalização e a entrega da cópia do contrato ou do instrumento de contratação ocorrerão após o fornecedor do crédito obter da fonte pagadora a indicação sobre a existência de margem consignável.** (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) § 2º Nos contratos de adesão, o fornecedor deve prestar ao consumidor, previamente, as informações de que tratam o art. 52 e o caput do art. 54-B deste Código, além de outras porventura determinadas na legislação em vigor, e fica obrigado a entregar ao consumidor cópia do contrato, após a sua conclusão (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021) (grifo nosso)*



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

A oferta ou a contratação de empréstimo ou financiamento entre as instituições financeiras e os aposentados e pensionistas, por telefone, não dispõe os ônus do contrato de forma clara e evidente, afrontando, assim, o princípio basilar consumerista da transparência. Senão vejamos o que dispõe o art. 39, IV do referido Diploma Legal:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;

II - recusar atendimento às demandas dos consumidores, na exata medida de suas disponibilidades de estoque, e, ainda, de conformidade com os usos e costumes;

III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços; (grifo nosso)

Os contratos de empréstimos/financiamento realizados pelas instituições financeiras com os aposentados e pensionistas são espécies de contratos de adesão, cabendo aos contratantes apenas a escolha do valor pretendido e das quantidades de parcelas. E como todo contrato de adesão, nos termos do já referido art. 54-B da legislação consumerista, deve ser pactuado sem que haja prejuízo ao dever de informação e esclarecimento ao consumidor, que, naturalmente, torna-se prejudicado se pactuado através da via telefônica.

Portanto, verifica-se que os dispositivos trazidos no projeto de lei encontram-se em harmonia com a Constituição Federal e com o Código de Defesa do Consumidor, concretizando em âmbito local, alguns aspectos do direito à informação e ao prévio consentimento do consumidor.

É cediço que os consumidores aposentados e pensionistas encontram-se em situação de vulnerabilidade econômica e social, dependendo dos proventos para a sua subsistência e da família. Expressivo número é de pessoas idosas, devendo, portanto, receber tratamento prioritário e proteção integral pela sociedade, nos termos do art. 230 da CF/88:

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.

Para além disso, a lei estadual reforça a boa-fé objetiva que deve ser observada em todas as relações contratuais. O prévio consentimento do consumidor sobre todas as informações referentes ao empréstimo contratado mostra-se adequada à salvaguarda das legítimas expectativas criadas na relação de consumo, sobretudo nas dinâmicas relações econômicas vivenciadas.

Colaciona-se o exposto na lição de André de Carvalho Ramos que, tratando da defesa do consumidor, aduz:

A Constituição de 1988 reconheceu o dever de proteção do Estado aos direitos do consumidor, que consistem no conjunto de faculdades que asseguram o equilíbrio nas relações de consumo. A Lei nº 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor, rege atualmente a matéria, tendo criado um microsistema de proteção calcado em normas cíveis, penais e administrativas. A defesa do consumidor deve ser um imperativo também da ordem econômica brasileira, como dispõe o art. 170, V, da CF/88.

Por fim, faz-se um breve comentário sobre o art.3º do projeto de lei em espécie, cuja redação se transcreve:

Art.3º A inobservância das normas desta Lei sujeitará o infrator às penalidades estabelecidas nos arts. 56 a 59 do Código de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das demais sanções de natureza civil e penal aplicáveis.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Em que pese haver entendimento em sentido contrário, compreende-se que não há qualquer vício na previsão de infração por descumprimento, isso porque está em consonância com às disposições sancionatórias previstas no Código de Defesa do Consumidor.

Dessa forma, não se vislumbram vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade na presente proposição legislativa.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela inexistência de quaisquer vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade no artigo 1º do Projeto de Lei em análise, padecendo, entretanto, o artigo 2º e parágrafos, de inconstitucionalidade formal orgânica por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre política de crédito (artigo 22, VII, da Constituição Federal e sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). A inconstitucionalidade apontada, entretanto, pode ser sanada com o aprimoramento da redação do projeto, de forma que não sejam previstas inovações no campo contratual.

É o parecer.

ANDRÉ DOUMID BORGES

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **L470N5DT**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRÉ DOUMID BORGES (CPF: 651.XXX.000-XX) em 23/11/2023 às 16:03:02

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:17:31 e válido até 13/07/2118 - 13:17:31.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1MDMyXzE1MDQ3XzlwMjNFTDQ3ME41RFQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015032/2023** e o código **L470N5DT** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

DESPACHO

Referência: SCC 15032/2023

Assunto: Diligência. Projeto de Lei nº 344/2023

Origem: Secretaria da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado Dr. André Doumid Borges, cuja ementa foi assim formulada:

Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0344/2023, de iniciativa parlamentar, que "veda às instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por intermédio de pessoa física ou jurídica, a realização de qualquer atividade de telemarketing ativo com conteúdo de publicidade, oferta comercial ou manifestação tendente a convencer aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada (BPC) a contratarem empréstimos ou financiamentos de qualquer natureza, no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências". Constitucionalidade formal orgânica do art. 1º. Competência concorrente para legislar sobre consumo. Art. 24, V, da Constituição Federal (CRFB/88) c/c art.10, V, da Constituição Estadual (CE/SC). Inconstitucionalidade formal orgânica do artigo 2º e parágrafos por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre política de crédito (artigo 22, VII, da Constituição Federal e sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Constitucionalidade formal subjetiva. Proposição legislativa não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exige iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Consonância com o Código de Defesa do Consumidor e com legislação correlata. Proposição legislativa reforça a proteção dos consumidores idosos, grupo em situação especial de vulnerabilidade econômica e social (art. 230 da CRFB/88). Parcial inconstitucionalidade.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8B56O0JA**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 23/11/2023 às 17:46:06

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1MDMyXzE1MDQ3XzlwMjNfOEI1Nk8wSkE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015032/2023** e o código **8B56O0JA** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 15032/2023

Assunto: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0344/2023, de iniciativa parlamentar, que "veda às instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por intermédio de pessoa física ou jurídica, a realização de qualquer atividade de telemarketing ativo com conteúdo de publicidade, oferta comercial ou manifestação tendente a convencer aposentados, pensionistas e titulares de benefício de prestação continuada (BPC) a contratarem empréstimos ou financiamentos de qualquer natureza, no âmbito do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências". Constitucionalidade formal orgânica do art. 1º. Competência concorrente para legislar sobre consumo. Art. 24, V, da Constituição Federal (CRFB/88) c/c art.10, V, da Constituição Estadual (CE/SC). Inconstitucionalidade formal orgânica do artigo 2º e parágrafos por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre política de crédito (artigo 22, VII, da Constituição Federal e sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Constitucionalidade formal subjetiva. Proposição legislativa não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exige iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Consonância com o Código de Defesa do Consumidor e com legislação correlata. Proposição legislativa reforça a proteção dos consumidores idosos, grupo em situação especial de vulnerabilidade econômica e social (art. 230 da CRFB/88). Parcial inconstitucionalidade.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

De acordo com o **Parecer n. 525/2023-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. André Doumid Borges, referendado pelo Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

ANDRÉ EMILIANO UBA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 525/2023-PGE** referendado pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **1W0HQ0S3**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRÉ EMILIANO UBA (CPF: 039.XXX.669-XX) em 23/11/2023 às 19:31:39

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI (CPF: 888.XXX.859-XX) em 05/12/2023 às 11:56:16

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1MDMyXzE1MDQ3XzlwMjNfMjVwSFEwUzM=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015032/2023** e o código **1W0HQ0S3** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.