

Parecer n.º 401/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 349/2019 que “Proíbe as instituições financeiras, no âmbito do Estado de Mato Grosso, de ofertar e celebrar contratos de empréstimos de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica.”.

**(Nos termos do Substitutivo Integral n.º 01)**

Autor: Deputado Paulo Araújo

Aposos: PL 356/2021 e PL 922/2021

Relator: Deputado

*Delegado Claudinei*

### I - Relatório

Retorna a esta Comissão na data de 16/11/2021, o Projeto de Lei n.º 539/2020, para a análise acerca do Substitutivo Integral n.º 01 de autoria do Deputado Sebastião Rezende e dos seguintes projetos apensados: PL 356/2021 de autoria do Deputado Gilberto Cattani; PL 922/2021 de autoria do Deputado Thiago Silva, por tratarem de matérias que envolvem o mesmo assunto.

Anteriormente, na 52ª reunião extraordinária, no dia 01/09/2020 esta Comissão manifestou contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 349/2019, de autoria do Deputado Paulo Araújo, em face da inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

De acordo com a proposição projeto em referência, tal propositura objetiva proibir as instituições financeiras, no âmbito do Estado de Mato Grosso, de ofertar e celebrar contratos de empréstimos de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica.

Em justificativa ao Substitutivo Integral n.º 01 apresentado, o Autor informa:

*“Trata-se de Substitutivo Integral que pretende dar maior clareza e adequação ao Projeto de Lei n.º 349/2019, que “Proíbe as instituições financeiras, no âmbito do Estado de Mato Grosso, de ofertar e celebrar contratos de empréstimos de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica”.*

*É comum presenciarmos o assédio de bancos e financeiras ofertando empréstimos a aposentados e pensionista por ligação telefônica.*

*Como sabemos, esse tipo de contratação desrespeita os princípios norteadores do Código de Defesa do Consumidor, bem como o Estatuto do Idoso. Não é difícil ouvir dos conhecidos ou dos familiares um caso de contratação de empréstimo financeiro equivocada de um aposentado ou pensionista com uma instituição financeira.*

*Ademais, muitos contratam sem a plena capacidade de conhecimento do que se está contratando e a consequência é o grande acúmulo de Processos no Poder*

*CP*



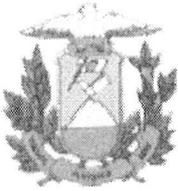
**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*Judiciário, bem como o sofrimento do contratante em estar vinculado a prejuízos financeiros, que geram muito estresse e comprometem a sua saúde. Nesse sentido, importante ressaltar que em recente julgamento o STF - Supremo Tribunal Federal validou a lei do Paraná que proíbe a oferta e a celebração de contrato de empréstimo bancário com aposentados e pensionistas por ligação telefônica. Nessa ocasião, o colegiado julgou improcedente aADIn 6.727. Vejamos:*

*ADI 6.727 Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 12/05/2021 Publicação: 20/05/2021 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.*

*Conforme se verifica na decisão acima citada, e segundo a relatora, as balizas fixadas na lei estadual visam à segurança jurídica e à transparência na concessão de empréstimos a esse grupo, inclusive com a exigência de assinatura em contrato e de apresentação de documento de identidade idôneo. "A simples autorização dada ao telefone enseja a exposição a fraudes, abusos e até mesmo coação por terceiros". Para Cármen Lúcia, a norma estadual não interferiu em relações contratuais bancárias nem buscou disciplinar a produção e o conteúdo da propaganda comercial, mas apenas limitou a publicidade destinada a parcela de consumidores exposta a risco de dano. A lei também não conflita com os princípios e as normas CDC, mas apenas suplementa suas disposições, reforçando a proteção desse grupo. (<https://www.migalhas.com.br/quentes/345595/stf-valida-lei-que-proibe-banco-de-oferecer-emprestimo-a-aposentado>) Daí a procedência do presente Substitutivo Integral.*



Em nova manifestação a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte reiterou o seu parecer de mérito **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 349/2019, nos termos do Substitutivo Integral n.º 01, e pela **prejudicialidade** dos Projetos de Lei n.ºs PL 356/2021 de autoria do Deputado Gilberto Cattani; PL 922/2021 de autoria do Deputado Thiago Silva.

Em seguida, os autos retornaram a esta Comissão para emissão de parecer.

É o relatório.

## II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei, **nos termos do Substitutivo Integral n.º 01**, tem a finalidade de proibir as instituições financeiras, no âmbito do Estado de Mato Grosso, de ofertar e celebrar contratos de empréstimos de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica, nos seguintes termos:

*“Art. 1.º. É vedado às instituições financeiras, no âmbito do Estado de Mato Grosso, ofertar e celebrar contratos de empréstimos de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica.*

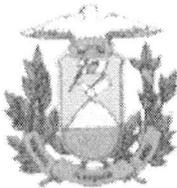
*Art.2.º. Em caso de descumprimento ao disposto nesta Lei, a instituição financeira será multada no valor de 5.000 UPF/MT (Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso).*

*Parágrafo Único. A multa, em caso de reincidência, será acrescida de 100% (cem por cento) do seu valor definido no caput deste artigo.*

*Art. 3.º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

**Preliminarmente**, após, o apensamento do Projeto de Lei n.º 356/2021 de autoria do Deputado Gilberto Cattani e o Projeto de Lei n.º 922/2021 de autoria do Deputado Thiago Silva, bem como a nova manifestação da Comissão de Mérito, que votou pela rejeição/prejudicialidade dos projetos em apenso, não há que se falar em análise por esta Comissão de projeto de lei já rejeitado/prejudicado pela Comissão de Mérito.

**Da Iniciativa do Projeto de Lei**, a matéria da proposição não possui reserva de iniciativa, sendo prerrogativa dos Estados legislarem concorrentemente sobre produção e consumo temas de competência legislativa concorrente dos Estados, conforme previsto no artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, *in verbis*:



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

*(...)*

*V - produção e consumo;*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

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

Assim, a competência estadual é suplementar, cabendo à União a edição de normas gerais, sempre que a União já tiver editado norma geral a respeito do tema, aos Estados compete a sua suplementação para atender às peculiaridades regionais ou o preenchimento de lacunas existentes na norma federal ou ainda conferir maior proteção ao Consumidor.

Além disso, o projeto de lei caracteriza-se também como norma de proteção à pessoa idosa, dever de todos os entes, conforme determina o art. 230 da Carta Magna, a vedação legal à oferta e à celebração de contrato de empréstimo por meio telefônico a aposentados e pensionistas possui a finalidade de evitar a celebração de contratos que possam mostrar-se, posteriormente, excessivamente onerosos.

O código de Defesa do Consumidor ao tratar de fornecimento de produtos e serviços ou da concessão de financiamento ao consumidor disciplina, em linhas gerais, no Código de Defesa do Consumidor, nos seguintes termos:

*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.*

*§ 2º É assegurado ao consumidor a liquidação antecipada do débito, total ou parcialmente, mediante redução proporcional dos juros e demais acréscimos.*

O Supremo Tribunal Federal em recente decisão firmou o entendimento de que é constitucional norma estadual que veda a realização de cobranças e vendas de produtos através de ligações telefônicas, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semana. Vejamos a ementa do julgado abaixo:

*“LEGITIMIDADE – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – PROCESSO OBJETIVO. A Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL e a Associação Brasileira*



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX possuem legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contra diploma estadual a impor obrigações, entre outras, às empresas prestadoras de serviços de telefonia e internet, considerado o liame direto entre o preceito atacado e os objetivos e institucionais constantes dos estatutos das autoras.*

*COMPLEXO NORMATIVO – IMPUGNAÇÃO – TOTALIDADE. Ausente vínculo unitário a enlaçar, sob os ângulos do conteúdo e da abrangência, diplomas normativos diversos, descabe articular a inexistência de impugnação à totalidade do complexo normativo, circunstância a implicar, em tese, a inviabilidade da ação direta. COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – AMPLIAÇÃO – LEI ESTADUAL. Ausente à instituição de obrigações relacionadas à execução contratual da concessão de serviço de telecomunicações, surge constitucional norma estadual a vedar a realização de “cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semanas”, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal. Precedente do Plenário: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.745, julgada em 7 de fevereiro de 2019.*

*(ADI nº 6087, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 21/08/2019, Publicação em 23/09/2019).*

A Suprema Corte com esse e outros posicionamentos correlatos tem valorizado a repartição constitucional de competências legislativas, reafirmando o conceito de federalismo. Vejamos a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5745:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 7.574/2017 DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO IMPOSTA A EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELEFONIA E INTERNET. OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DECORRENTES DO SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES. RELAÇÃO DE CONSUMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ARTIGO 24, V e VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República. 2. Legislação que impõe obrigação de informar o consumidor acerca da identidade de funcionários que prestarão serviços de telecomunicações e internet, em sua residência ou sede, constitui norma reguladora de obrigações e responsabilidades referentes à relação de consumo, inserindo-se na competência concorrente do artigo 24, V e VIII, da Constituição da República. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.*

*(ADI nº 5745, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Relator para o Acórdão: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/02/2019, Publicação em 16/09/2019).*



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Especificamente com relação a matéria veiculada na proposta o Supremo Tribunal Federal em recente decisão (ano 2021), na ADI 6727, decidiu que a proposta decorre da competência concorrente, tal como mencionado acima:

*ADI 6.727 Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA  
Julgamento: 12/05/2021 Publicação: 20/05/2021*

*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.*

Convém informar ainda que tramita no Supremo Tribunal Federal as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6202 e 6203, ajuizadas, respectivamente, contra normas dos Estados do Espírito Santo e da Paraíba de mesmo teor, ainda sem decisão da Corte.

Em manifestação, no Parecer AJCONST/PGR Nº 221958/2020, na ADI 6202/ES, a Procuradoria Geral da República destaca que “A lei estadual impugnada está no campo da regulamentação de direito do consumidor, de competência concorrente entre a União, a quem cabe à edição de normas gerais, e os estados, responsáveis por suplementar a normatização federal (art. 24, V e VIII, da CF/1988). Assim ementado:

*“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.000/2019 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. VEDAÇÃO À OFERTA E À CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE EMPRÉSTIMO COM APOSENTADOS E PENSIONISTAS POR LIGAÇÃO TELEFÔNICA. ILEGITIMIDADE ATIVA DE ASSOCIAÇÃO REPRESENTANTE DE EMPRESAS PROMOTORAS DE CRÉDITO E CORRESPONDENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. AMPLIAÇÃO DA PROTEÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA. HARMONIA ENTRE VALORES TUTELADOS. RESSALVA DE INTERPRETAÇÃO QUE GARANTA A CONTRATAÇÃO QUANDO SOLICITADA PELO*



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*APOSENTADO/PENSIONISTA. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO OU PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL.*

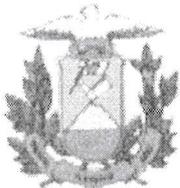
*1. Associação representativa de empresas promotoras de crédito e correspondentes não tem legitimidade para questionar, em controle abstrato, lei que impõe vedação às instituições financeiras, por serem os representados apenas intermediadores da relação tratada no diploma normativo. 2. Lei estadual que veda a oferta e a celebração de contrato de empréstimo bancário com aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica é norma de proteção ao consumidor, de competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal. 3. Está inserida na competência concorrente suplementar dos estados a edição de norma que, sem descompatibilizar-se com a normatização federal, confere proteção maior ao consumidor em matéria não detalhada por aquela. 4. Lei estadual que veda a oferta e a celebração de contrato de empréstimo bancário com aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica não ofende os princípios da ordem econômica estatuidos no art. 170 da Constituição Federal, nem os da razoabilidade, da proporcionalidade e da supremacia do interesse público. 5. É adequada interpretação da norma impugnada que afaste da vedação a contratação de empréstimos por via telefônica, quando solicitada pelo aposentado/pensionista, sob pena de ofensa injustificada à isonomia. Parecer pelo não conhecimento ou, caso conhecida, pela procedência parcial da ação, para que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao art. 1º da Lei 11.000/2019 do Estado do Espírito Santo, de modo que a vedação estabelecida não alcance a contratação de empréstimo por meio de ligação telefônica quando solicitada expressamente pelo aposentado/pensionista. (grifos nosso).*

A Advocacia Geral da União, em manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade acima mencionada, possui o mesmo entendimento da Procuradoria Geral da República de que “A atuação legislativa impugnada circunscreve-se aos limites da competência concorrente dos Estados-membros para dispor sobre consumo.”.

Embora o Código de Defesa do Consumidor tenha tratado de tal assunto no art. 52º, o projeto de lei ao dispor sobre matéria já disciplinada por normas de natureza geral aumenta, no âmbito local, o espectro de proteção do consumidor, convém destacar que a vedação proposta abrange apenas as ofertas e contratos via ligação telefônica, não envolve o atendimento presencial ou ainda outras formas de ofertas e celebração de contratos.

Desta forma, considerando que a proposta confere maior proteção aos aposentados e pensionistas e atua em conformidade com as normas constitucionais e legais não vislumbramos óbice para a aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.



### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 349/2019, de autoria do **Deputado Paulo Araújo, nos termos do Substitutivo Integral n.º 01**, pela prejudicialidade do Projeto de Lei n.º 356/2021 de autoria do Deputado Gilberto Cattani e do Projeto de Lei n.º 922/2021 de autoria do Deputado Thiago Silva, em apenso.

Sala das Comissões, em 23 de 02 de 2022.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 349/2019 (Apenso PL 356/2021 e PL 922/2021) – Parecer n.º 401/2022	
Reunião da Comissão em 23 / 02 / 2022	
Presidente: Deputado Wilson Santos	
Relator (a): Deputado (a) Delegado Claudinei	
Voto Relator (a) [assinatura]	
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei n.º 349/2019, de autoria do Deputado Paulo Araújo, <b>nos termos do Substitutivo Integral n.º 01</b> , pela prejudicialidade do Projeto de Lei n.º 356/2021 de autoria do Deputado Gilberto Cattani e o Projeto de Lei n.º 922/2021 de autoria do Deputado Thiago Silva, em apenso.	
Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
	Relator (a) [assinatura]
	Membros (a) [assinatura]
[assinatura]	[assinatura]