PROJETO DE LEI Nº. 120/2025

EMENTA: "Dispõe Sobre a Proteção da Pessoa Idosa Nos Procedimentos de Contratação de Empréstimo Consignado de Cartão de Crédito Consignado e de Serviço Cujo Desconto Incida Sobre a Folha de Pagamento."

Autoria: Raphael Nogueira Ulrick Mendes – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, a seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Reitera a proteção da pessoa idosa residente no Município de Rio das Ostras/RJ contra procedimentos irregulares e abusivos na contratação de empréstimo consignado, de cartão de crédito consignado e de serviço cujo desconto incida sobre a folha de pagamento.

Parágrafo Único. A presente Lei se aplica aos produtos e serviços de que trata o *caput* deste artigo ofertados por empresas ou instituições financeiras com sede neste ou noutro município, desde que a contratante seja pessoa idosa residente ou domiciliada no Município de Rio das Ostras/RJ.

Art. 2º. – Antes da efetivação da contratação, a pessoa idosa contratante dos produtos e serviços de que dispõe o art. 1º desta Lei deverá ser informada, de maneira e em linguagem inteligíveis, sobre todos os dados, elementos, pormenores e circunstâncias do contrato e do produto ou serviço contratado.

§ 1°. Previamente à efetiva contratação a que se refere o *caput* deste artigo, deverão ser explicitadas à pessoa idosa, de maneira e em linguagem claras, simples e objetivas, as seguintes informações:

I - as taxas de juros mensais e anuais;

II - a existência de taxas administrativas ou outros elementos e encargos, os juros aplicados e o aumento acarretado no valor principal contratado e na parcela mensal a ser paga;

III - o detalhamento do cálculo para definição do valor da parcela mensal a ser paga;

IV - a possibilidade, as vantagens e as formas de amortizar a dívida;

V - o detalhamento do cálculo de amortização e de dedução dos juros, das taxas e dos demais elementos e encargos constantes da contratação;

VI - o valor, a quantidade e a periodicidade das parcelas a serem pagas;

VII - o comprometimento da renda da pessoa idosa em porcentagem e valor;

VIII - o prazo de duração total da operação e o valor total pago ao final;

IX - o valor total contratado com e sem juros, as taxas administrativas e os demais elementos e encargos a serem pagos.

§ 2°. O disposto no § 1º deste artigo não dispensa o dever de prestar outras informações exigidas na legislação e em instrumentos normativos.

§ 3°. O disposto neste artigo aplica-se à contratação dos produtos e serviços a que se refere o art. 1º desta Lei independentemente do meio ou instrumento utilizado.

Art. 3º. – Fica vedada a contratação de produto ou serviço a que se refere o art. 1º desta Lei sem a solicitação expressa da pessoa idosa por meio de ligação telefônica.

Parágrafo Único. Quando atendidas as condições de que dispõe o *caput* deste artigo, a celebração do respectivo contrato mediante canal não presencial obriga a contratada a enviar as condições contratuais por *e-mail* ou, em caso de impossibilidade, por via postal ou por outro meio físico que possibilite o correto acompanhamento dos termos do contrato.

Art. 4º. – É necessária a autorização expressa da pessoa idosa, por escrito ou por meio eletrônico, para a efetivação da consignação em sua folha de pagamento.

Parágrafo Único. A autorização de que trata o *caput* deste artigo, se por meio eletrônico, será efetivada mediante a utilização de *login* e senha combinados com a utilização de dispositivos de segurança que assegurem a correta identificação da pessoa idosa, tais como a biometria, o registro fotográfico ou qualquer outro tipo de tecnologia capaz de garantir a legitimidade da autorização e a ausência de fraude cometida por terceiro.

Art. 5º. – Ficam vedados a ligação, a mensagem, a imagem, o áudio, o vídeo ou outro tipo de comunicação por telefone ou outro meio eletrônico ou digital, bem como qualquer atividade, que pretenda assediar, induzir a erro, influenciar ou convencer pessoa idosa a celebrar a contratação de produto ou serviço de que trata o art. 1º desta Lei.

Art. 6º. – As instituições financeiras e as empresas a que se refere o art. 1º desta Lei poderão disponibilizar canal telefônico gratuito para que a pessoa idosa solicite a contratação de produto ou serviço de que trata o art. 1º desta Lei, ocasião em que a pessoa idosa deverá ser previamente esclarecida sobre todas as condições da contratação a ser realizada, nos termos desta Lei.

Art. 7º. – As instituições financeiras e as empresas a que se refere o art. 1º, Parágrafo Único, desta Lei deverão manter canal de reclamação ativo para receber denúncias de descumprimento ao presente ato normativo.

Art. 8º. – O descumprimento desta Lei implicará violação ao direito do consumidor e aplicação das penalidades correspondentes previstas na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, sem prejuízo de eventuais sanções cíveis e criminais.

Art. 9°. – O Poder Público poderá regulamentar a presente Lei naquilo que couber e no que entender necessário.

Art. 10. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em sentido contrário.

Sala das Sessões, 27 de abril de 2025.

Raphael Nogueira Ulrick Mendes
Vereador

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei trata da proteção do idoso nos procedimentos abusivos de contratação de empréstimo e cartão de crédito consignado no âmbito do Município de Rio das Ostras/RJ.

Sabe-se 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 para procedimentos abusivos de contratação de crédito consignado e negócios semelhantes para idosos, o assédio de bancos e instituições financeiras aos mesmos continua a ocorrer continuamente, trazendo transtornos e prejuízos a pessoas que muitas vezes se encontram em condição de vulnerabilidade e hipossuficiência.

Esse tipo de contratação desrespeita os princípios norteadores do Estatuto do Idoso e do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Não é difícil ouvir de conhecidos ou dos familiares um caso de contratação de empréstimo financeiro equivocada com uma instituição financeira por falta de informação prestada de maneira adequada. 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 sem contar o sofrimento imensurável do contratante em estar vinculado a prejuízos financeiros que geram muito estresse e comprometem a sua saúde, algo que não se pode admitir.

Na prática os contratos de empréstimos realizados 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.

Observa-se, nas contratações de empréstimos consignados feito por telefone, que é impossível a instituição financeira cumprir todos os requisitos previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC), o que gera a vantagem, em favor da instituição, em função da idade e saúde do consumidor e consequentemente a invalidade dos contratos firmados por meio telefônico. Outrossim, não se desconhece que os empréstimos consignados celebrados com idosos por vezes apresentam fraudes em contratos, como falsificação de assinaturas, empréstimo sem autorização do aposentado ou pensionista.

Impende destacar, que no Município de Rio das Ostras/RJ, centenas de consumidores lesados, especialmente os destinatários do presente Projeto de Lei, já procuraram o PROCON para fazer reclamações relativas a fraudes em contratos de empréstimos consignados.

A iniciativa legislativa, 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" (art. 6°, III, da Lei Federal n° 8.078/90) 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"* (art. 6°, IV, da Lei Federal n° 8.078/90).

No mesmo trilhar, a proposição legislativa consagra os princípios da política nacional das relações de consumo previstos no art. 4°, I e IV, da Lei Federal nº 8.078/90, qual seja, 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.

Também está em sintonia com o art. 31 do CDC 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 à publicidade, a norma protetiva aos consumidores 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",* nos termos do art. 37, § 1°, CDC, 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, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança"*, nos termos do art. 37, § 2°, CDC

Ressalte-se que no Código de Defesa do Consumidor (CDC) 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, a teor do art. 37, §§ 3° e 4°, CDC. Pelo art. 39 da Lei Federal 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 ao 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 impingir-lhe seus produtos ou serviços; exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva.

Relativamente aos princípios da transparência e da boa-fé, pelo art. 46 do diploma legal consumerista, 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".*

Terminando extensa, porém essencial análise do mérito da proposição, vale dizer que, 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, segundo previsão expressa do art. 52 do CDC.

Feitos os esclarecimentos sobre a importância da proposição no que diz respeito ao seu conteúdo material propriamente dito é preciso tecer agora alguns breves comentários a respeito do preenchimento dos requisitos legais e de sua constitucionalidade para que haja a regular tramitação da matéria na Casa Legislativa.

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

A vedação do Projeto de Lei em tela, de que instituições financeiras façam qualquer tipo de atividade tendente a convencer os idosos a celebrarem contratos de empréstimo, não conflita com os princípios e normas da Lei Federal n° 8.078/90, o famigerado Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Ora, o Projeto de Lei em questão, reforça a proteção dos consumidores em situação de especial vulnerabilidade econômica e social e a proteção dos idosos caracterizando-se, desta forma, a despontar franco interesse local, caracterizador da competência legislativa privativa à cargo do ente público municipal, valendo a pena a transcrição do já mencionado art. 30, I, da Constituição da República:

> "Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de interesse local".

A competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local é privativa, afastando a competência dos demais entes da federação, jamais se olvidando de que há a possibilidade de exercício legislativo em casos de atuação supletiva ou concorrente por parte do ente federativo municipal[1].

Veja-se, no caso em análise, que não há dúvidas de que o Projeto de Lei versa assunto de interesse predominantemente municipal, vez que disciplina a proteção de cidadãos em situação de especial vulnerabilidade econômica e social: os idosos. Além de que, importante frisar o fato de a proposição tratar de aspecto relativo a direitos do consumidor o que não descaracteriza o interesse local ensejador da competência municipal para legislar.

[1] (GILMAR FERREIRA MENDES, Curso de Direito Constitucional, 3ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2008. p. 824).

Destarte, o Projeto de Lei não contém normas gerais de proteção ao consumidor, possuindo o teor de assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor. Nesse sentido, seu objeto não se enquadra propriamente 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 Carta Magna, mas sim na competência privativa para legislar sobre assunto de interesse local, prevista no art. 30, I, da Constituição da República, sendo de bom tom a menção, *en passant*, de precedente do e. Supremo Tribunal Federal acerca do 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 máximo de espera em fila de banco"*[2].

Indo mais fundo, a jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal se manifesta favoravelmente à iniciativa legislativa do ente público municipal concernente à segurança e conforto da população local, consoante decidido no AgRRE N° 347.717, relatado pelo Ministro CELSO DE MELLO e 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 proporcionarem-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), improcede a assertiva de usurpação legislativa."

Deve ser acentuado também que o consumidor idoso 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. Os beneficiários desta proposição legislativa são pessoas idosas, é dizer, com idade igual ou superior a **60** (sessenta) anos, nos termos do art. 1° da Lei Federal 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 claramente na Lei Federal n° 10.741/2003 (Estatuto do Idoso). No art. 2°. § 1°, II, da Lei nº 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 aqui é a adoção

[2] RE N° 432.789, Min. (a) Rel. (a) EROS GRAU, DJ 07/10/2005, STF.

de política pública para a proteção econômica do idoso, aposentados, pensionistas e demais consumidores que menciona 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 Federal para legislar sobre direito civil, política de crédito ou propaganda comercial.

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

Note-se, que ao se proibir qualquer atividade objetivando influenciar ou convencer seus destinatários a contratar empréstimos de instituições financeiras observou-se o princípio da proporcionalidade, trazido à vida no art. 5°, LIV, da Constituição da República, pois não se interferiu na liberdade econômica das partes ou se subtraiu do consumidor a possibilidade de solicitar contratação.

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

De outra parte, a proposição não impõe ao Poder Executivo obrigações e atribuições típicas de administração, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Poder Executivo. Não invade matéria constitucionalmente inserida na reserva da Administração nem, igualmente, na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Realmente, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

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 Cidadã, 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 N° 3.394, Min. (a) Rel. (a) EROS GRAU, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008).

Simples leitura do art. 112, §1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é o suficiente para esclarecer que a matéria ora tratada não se encontra no rol exaustivo e não ampliável das matérias legislativas que se submetem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O art. 14, I, m) e o) e XV, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras deixa claro que a Câmara Municipal possui competência para dar início a proposições destinadas às matérias de políticas públicas:

> "Art. 14 - **Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município**, especialmente no que se refere ao seguinte:
>
> I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:
>
> **m) à cooperação com a União e o Estado, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, atendidas as normas fixadas em lei complementar federal**;
>
> (…)
>
> **o) às políticas públicas do Município**;" (grifou-se).

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo, inexistindo usurpação de competência da União.

Logo, não há qualquer vício de iniciativa na proposição na medida em que não trata de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

Verifica-se, ainda, que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral**. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de

> monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte**. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

Vale destacar que a proposição possui a finalidade proteção aos idosos, como é dever do Estado, e possui conteúdo idêntico ao da Lei n° 3.403/2023 do Município de Maricá/RJ, ou seja, seu objeto já foi alvo de análise de constitucionalidade e juridicidade pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo daquele ente federado, reforçando a ideia de que é legal sob todos os prismas e enfoques cabíveis.

Trocando em miúdos, o Projeto de Lei promove princípios constitucionais de natureza substantiva, notadamente a defesa do consumidor (art. 5°, XXXII, e art. 170, V, da Constituição da República) e o amparo aos idosos (art. 230 da Constituição da República). Não há, de todo o dito, nódoa de inconstitucionalidade na proposição, eis que consiste em assunto de interesse local e de alta relevância pública para os munícipes, conforme exaustivamente demonstrado ao longo desta narrativa.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade de o município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Carta Magna e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 27 de abril de 2025.

Raphael Nogueira Ulrick Mendes
Vereador