



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 479/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0216-20.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Eduardo Tuma, que estabelece normas de proteção e defesa do consumidor no âmbito do Município, em razão das externalidades econômicas negativas causadas pela Covid-19. Institui, ainda, os princípios do "capitalismo humanista" e o da "mediação como meio preferencial de regularização de situação de inadimplência, bem como, de solução de conflitos e controvérsias, como orientadores da ordem econômica no âmbito e no interesse local do Município de São Paulo".

Segundo a justificativa do projeto, sua intenção é "auxiliar a população paulistana quanto ao enfrentamento da pandemia do coronavírus", que, a cada dia, vem vitimando mais pessoas. Propõe-se, assim, a "mediação" como meio preferencial para a regularização consensual de situações de inadimplência, decorrentes de contratos de serviço público, educacional e de plano e seguro privado de assistência à saúde.

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final apresentado, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

A matéria de fundo veiculada pelo projeto diz respeito à proteção do consumidor, tema sobre o qual o Município possui competência legislativa suplementar, nos termos dos artigos 24, V, e 30, II, da Constituição Federal, competência esta que tem sido respaldada pelo STF, que já sedimentou a possibilidade de edição de leis municipais que se prestem a suplementar a legislação federal ou estadual, por exemplo, conferindo proteção mais efetiva aos consumidores.

Aliás, antes de adentrar na abordagem específica do projeto, convém tecer algumas considerações acerca da mudança de paradigma que vem se operando na jurisprudência em importantes questões relativas ao processo legislativo. Atualmente, tem-se verificado, de modo geral, uma postura mais flexível por parte do Poder Judiciário, seja no que tange à iniciativa para a deflagração do processo legislativo - seara na qual se destaca o Tema 917 de repercussão geral, o qual potencializou a iniciativa parlamentar - seja no que tange à repartição de competência legislativa entre os entes federados, sendo este o tópico que mais interessa ao presente caso. Com efeito, vem se solidificando no âmbito do STF o entendimento de que devem ser prestigiadas as iniciativas legislativas dos Estados e Municípios a fim de garantir um traço essencial da federação, que é justamente a repartição de competências, consoante espelha o julgado abaixo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.202/2016 DO RIO DE JANEIRO. RESTRIÇÃO À COBRANÇA DE TAXAS POR INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder,

principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. Cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo.

4. A Constituição Federal, no tocante à proteção e à defesa do consumidor, estabelece competência concorrente entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal. Cabe àquela editar normas gerais, e, a estes, legislar de forma supletiva ou complementar (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF).

5. A Lei 7.202/2016 do Estado do Rio de Janeiro não substitui a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), mas a complementa, com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses em aspectos peculiares a exigências locais, conforme faculta a Constituição Federal.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5462-RJ, j. 11/10/18 - negritos acrescentados)

O projeto sob análise visa assegurar o direito dos consumidores a uma mediação de conflito, antes de ter um serviço público, de educação ou de seguro-saúde simplesmente interrompido ou cortado, por eventual inadimplência do consumidor, num contexto social e econômico de crise gerada pela Covid19 (as chamadas "externalidades negativas" da pandemia, que vêm afetando fortemente o emprego e a economia paulistana).

Nesse aspecto, o projeto alinha-se os princípios da Política Nacional das Relações de Consumo, traçados no art. 4º do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.079/90), in verbis:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

(negritos e grifos acrescentados)

Cumpra registrar, ainda, que a iniciativa não caracteriza ingerência indevida no âmbito da atividade econômica e da livre iniciativa, eis que a defesa do consumidor é um dos princípios que regem a ordem econômica (art. 170, V, CF).

Sob tal perspectiva, a propositura ampara-se também no princípio da razoabilidade, a respeito do qual é elucidativa a doutrina de Alexandre de Moraes:

O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades - administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.

(...)

Portanto, o que se exige do Poder Público é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estando, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (in Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 7ª ed. atualizada até a EC nº 55/07. São Paulo: Atlas, 2007. p. 321 - 322)

Neste ponto, releva consignar que o projeto não interfere com o processo de mediação propriamente dito, o que, se ocorresse, acarretaria vício de competência, eis que matéria de processo não se insere na competência legislativa municipal. De fato, o projeto remete às normas de mediação objeto da Lei Federal nº 13.140, de 2015, como meio de solucionar conflitos decorrentes das externalidades negativas geradas pela Covid19.

Por se tratar de matéria sujeita ao quorum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo que segue, a fim de:

(i) adequar a redação à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis;

(ii) eliminar do art. 2º a referência ao chamado "princípio do capitalismo humanista", seja por não tratar de princípio acolhido pela Constituição Federal, seja porque esta já situa a "dignidade da pessoa humana" e "os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" entre os próprios fundamentos da República (art. 1º, incisos III e IV, da CF), além de traçar, em seu art. 170, os princípios da ordem econômica propriamente dita, entre os quais: a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego, o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte;

(iii) adequar o art. 3º do projeto à generalidade que deve caracterizar o texto legal, sem excluir índices outros, já existentes ou que possam vir a surgir, a partir de estudos científicos de reconhecida utilidade pública;

(iv) acrescentar a expressão "em geral" para caracterizar os "serviços públicos referidos no caput do art. 4º e alterar seu § 3º para excepcionar os casos de eventual dolo ou fraude, à semelhança do disposto no art. 40 da Lei Federal nº 13.140, de 2015, que dispõe sobre mediação entre particulares; e

(v) alterar o art. 5º e eliminar o art. 6º do projeto, por conterem referência a texto de lei não localizado (suposta Lei de nº 17.901, de 4 de junho de 2019).

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0216/2020.

Institui a mediação como meio preferencial de solução de conflitos entre consumidores e fornecedores, decorrentes de externalidades negativas da Covid-19, e como princípio orientador da ordem econômica no âmbito do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo decreta:

Art. 1º. Em razão das externalidades econômicas negativas da situação emergencial de saúde pública da Covid-19, ficam instituídas normas de proteção e defesa do consumidor no âmbito do Município de São Paulo, nos termos dos artigos 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, e 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal, e da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Parágrafo único. Esta Lei visa cumprir, no âmbito e no interesse local do Município de São Paulo, o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal, durante e após encerrada a situação emergencial de saúde pública decorrente da Covid-19.

Art. 2º. Fica instituída a mediação como princípio orientador da ordem econômica no âmbito do Município de São Paulo e meio preferencial de regularização de situações de inadimplência de consumidores e solução de conflitos e controvérsias em matéria de consumo.

Art. 3º. Os fornecedores de serviços públicos em geral, serviços educacionais e de planos e seguros privados de assistência à saúde, deverão manter serviço de atendimento ao consumidor para fins de mediação para regularização de situações de inadimplência e solução de outros conflitos e controvérsias.

§ 1º. Respeitados os princípios da idoneidade e da efetividade, caberá ao fornecedor estabelecer o rito do procedimento de mediação, observado o disposto na Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 2º. Em havendo a recusa ou o silêncio do consumidor, no prazo assinalado pelo fornecedor, considera-se encerrado o procedimento de mediação.

§ 3º. O fornecedor não responderá pelo resultado da mediação, exceto nos casos de dolo ou fraude.

Art. 4º. Nos contratos de prestação de serviço público, educacional e de plano e seguro privado de assistência à saúde, considerar-se-á prática abusiva, para os fins do artigo 51 do Código de Defesa do Consumidor, aprovado pela Lei Federal nº 8.079, de 11 de setembro de 1990, a suspensão ou a rescisão do contrato, sem o prévio procedimento idôneo e efetivo de mediação com objetivo de regularização consensual da situação da inadimplência, conflito ou controvérsia.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 08/07/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM) - Abstenção

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL)

Rute Costa (PSDB) - Relatora

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/07/2020, p. 68

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.