



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 411/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0779/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Eduardo Tuma, que "disciplina sobre a obrigatoriedade dos cartórios da cidade de São Paulo receberem os pagamentos das taxas por cartão de crédito e débito".

De acordo com a proposta, os cartórios da cidade de São Paulo ficam obrigados a receber o pagamento das taxas por cartão de crédito, débito e demais sistemas eletrônicos de transferência de valores, sendo vedada a cobrança de sobretaxa ou quaisquer outros valores pela utilização de tais meios de pagamento.

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, matéria para a 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 conferida pelo projeto ora em análise ao tema, 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, grifamos)

Retornando ao objeto da presente propositura, tem-se que se trata de proposta voltada a assegurar o direito dos consumidores a uma prestação de serviços adequada e atualizada, na medida em que visa proporcionar a disponibilização de meio de pagamento corrente na atualidade, aceito por fornecedores de pequeno porte, como, por exemplo, bancas de jornal, e até mesmo por ambulantes, e que é benéfico aos consumidores.

Nestes termos a propositura alinha-se à preocupação refletida no Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078/90 - acerca da necessidade de proteger a qualidade dos produtos e serviços existentes no mercado de consumo, como bem abordado por Oscar Ivan Prux no artigo intitulado "O princípio da qualidade dos fornecimentos segundo o CDC":

Note-se que no CDC ela (qualidade) principia nos deveres pré-contratuais (espécie de implied warranty ou garantia implícita de qualidade) que o fornecedor tem de cumprir quando se propõe e assume ser fornecedor e adentra o mercado nesta condição. Mais ainda, nos contratos que realiza até o encerramento completo de seus deveres pós-contratuais. Observe-se que o CDC é significativamente expressivo ao determinar verdadeira intervenção do Estado na economia, quando, também como princípio, coloca que deve haver ação governamental direcionada para proteger os consumidores, principalmente por providências destinadas a garantir que no mercado estejam apenas produtos e serviços com padrões adequados de qualidade (art. 4.º, inc. II, letra d?). E, no sentido de amparar o consumidor com diversos instrumentos protetivos, quando inclui ao Estado o dever de propiciar incentivo para que os próprios fornecedores possam estabelecer meios eficientes de controle da qualidade e segurança dos produtos e serviços (art. 4.º, inc. V).

A análise dos dispositivos da Lei 8.078/90 (CDC) mostra exemplos evidentes de como ela labora, dentre outras, com as noções como defeito, vício, impropriedade e inadequação, tratando de cercear as más condutas, coibir a falta de qualidade e induzir para o bom fornecimento capaz de cumprir com esse dever de qualidade. (PRUX, Oscar Ivan. O princípio da qualidade dos fornecimentos segundo o CDC. Tribuna. Paraná. Data de publicação: 26.08.07 - Atualizado em 20.01.13. Disponível em: <<https://www.tribunapr.com.br/blogs/direito-consumidor/o-principio-da-qualidade-dos-fornecimentos-segundo-o-cdc/>>. Acesso em 03.03.2020)

Cumpra registrar, ainda, que a imposição de aceitação de pagamento dos serviços por meio de cartão de débito 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) e, notadamente, porque no cenário jurídico atual os fornecedores podem fazer diferenciação de preços de acordo com o meio de pagamento utilizado, consoante permite a Lei Federal nº 13.455/17, que dispõe sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.

Desta forma, a medida proposta compatibiliza os interesses dos consumidores de ter acesso a meio de pagamento seguro, prático e popularizado, como é o cartão de débito, e o dos cartórios, os quais embora passem a ter a obrigação de disponibilizar tal meio de pagamento não sofrerão ônus adicionais, pois poderão praticar preço diferenciado, desde que haja informação prévia, expressa e clara neste sentido.

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)

Ademais, note-se que o CDC estabelece a harmonia como um dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo, política esta que é norteada, dentre outros princípios, pela ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho (art. 4º, II, d) e pela racionalização e melhoria dos serviços públicos (art. 4º, VII). Outrossim, o CDC também assegura como um dos direitos básicos do consumidor a "adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral" (art. 6º, X).

Neste ponto, releva consignar que o projeto não interfere com o serviço notarial propriamente dito, o que, se ocorresse, acarretaria vício de competência, eis que o regramento da atividade dos cartórios não se insere na competência legislativa municipal. De fato, apesar de veicular norma destinada aos cartórios, o projeto não disciplina o conteúdo do serviço prestado, tendo como foco apenas a proteção dos consumidores. Ressalte-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já enfrentou questões semelhantes a do projeto em análise e recentemente julgou constitucionais leis municipais que determinaram a obrigatoriedade de disponibilização de equipamento que amplie a visibilidade para pessoas com deficiência visual e que estipularam tempo máximo para atendimento aos consumidores pelos cartórios, conforme arestos abaixo reproduzidos:

ADI nº 2191671-54.2018.8.26.0000, j. 20/02/19:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.123, de 23 de dezembro de 2013, do Município de Jundiaí, que "exige, nos estabelecimentos que especifica, disponibilização de lupa eletrônica ou ampliador de vídeo."

...

Violação à competência deste Tribunal de Justiça para organizar serviços notariais e de registro e exercer atividade correicional a eles vinculada. Inocorrência. O diploma impugnado aborda matéria concernente ao direito de acessibilidade da pessoa com deficiência visual, disciplinando tema de interesse local. Não trata, em seu texto, de assunto relacionado à disciplina e ao funcionamento das serventias notariais e registrais, tampouco dos requisitos necessários à validade de seus atos e documentos. Vício de inconstitucionalidade afastado. Precedentes STF.

...

Em outros termos, não adentra a atividade fim cartorária, e, conseqüentemente, não representa infringência às regras dos artigos 69, inciso II, alínea "b", e 77, ambos da Constituição Paulista.

Nesse ponto, pertinente ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já julgou constitucionais leis estaduais que versavam sobre (i) o tempo limite de espera nas filas de usuários dos serviços prestados por cartórios, e (ii) a obrigação de os cartórios de registro civil encaminharem ao Tribunal Regional Eleitoral e ao órgão responsável pelo cadastro civil do Estado os dados de falecimento colhidos quando do registro do óbito das pessoas naturais. Em referidos precedentes, a Corte Suprema não detectou vício de inconstitucionalidade justamente por entender que os diplomas analisados não abordavam, diretamente, matéria relativa à disciplina dos registros públicos. (grifamos)

ADI nº 2256226-51.2016.8.26.0000, j. 16/08/17:

(...) CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EMBORA SUBMETIDO À FISCALIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO, CONSTITUCIONAL A NORMA MUNICIPAL QUE DISCIPLINA TEMPO DE ESPERA EM FILA E ACOMODAÇÕES INTERNAS PARA MELHOR ATENDIMENTO DO PÚBLICO - ART. 30, INCISO I, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - PRECEDENTE DO C. STF - INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO - AÇÃO ARCIAMENTE PROCEDENTE.

...

Desta feita, quanto aos cartórios extrajudiciais, entendo inexistir inconstitucionalidade da norma sindicada, tendo em vista não tratar de matéria propriamente vinculada aos registros públicos, mas assunto de interesse local, cuja competência legislativa foi atribuída aos Municípios por força do artigo 30, inciso I, da Constituição da República. Nesse mesmo sentido se pronunciou o C. Supremo Tribunal Federal:

"Distrito Federal: competência legislativa para fixação de tempo razoável de espera dos usuários dos serviços de cartórios. 1. A imposição legal de um limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios não constitui matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas assunto de interesse local, cuja competência legislativa a Constituição atribui aos Municípios, nos termos do seu art. 30, I. 2. A LD 2.529/2000, com a redação da LD 2.547/2000, não está em confronto com a Lei Federal 8.935/90 - que disciplina as atividades dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, nos termos do art. 236, § 1º, da Constituição - por tratarem de temas totalmente diversos. 3. RE conhecido e desprovido." (STF. Primeira Turma. Recurso Extraordinário no 397.094/DF, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, j. em 29 de agosto de 2006, destacado).

Por fim, registre-se que no âmbito de outros entes federativos já foi editada legislação semelhante, como, por exemplo, a Lei nº 10.937/19, do Estado de Mato Grosso, que prevê a obrigatoriedade de aceitação de cartão de débito para pagamento de taxas nos cartórios e a Lei nº 8.014/18, do Estado do Rio de Janeiro, que obriga as concessionárias a aceitar cartões de débito nas praças de pedágio, cabendo registrar também que no Município de São Paulo, foi imposta aos taxistas a obrigatoriedade de disponibilizar meios de pagamento eletrônicos aos passageiros por meio de simples Portaria da Secretaria Municipal de Transportes (Portaria SMT nº 164/15).

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, é necessária a apresentação de Substitutivo 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) excluir a obrigatoriedade de aceitação de cartão de crédito ante a inquestionável interferência de tal determinação na forma de gestão dos recursos financeiros dos cartórios, pois, como é cediço, na modalidade crédito a percepção dos valores pelo fornecedor é postergada no tempo, situação que acarreta interferência indevida na livre iniciativa; iii) excluir o parágrafo único do art. 1º, por colidir com a Lei Federal nº 13.455/17, que permite a cobrança de preços diferenciados em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado; iv) fixar sanção pelo descumprimento da norma, a qual, em razão do princípio constitucional da legalidade, não pode ser delegada a ato do Poder Executivo; e, v) adequar o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

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 0779/2019.

Obriga os cartórios extrajudiciais situados na cidade de São Paulo a disponibilizar o pagamento das taxas decorrentes de seus serviços por meio de cartão de débito.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os cartórios extrajudiciais situados na cidade de São Paulo ficam obrigados a disponibilizar o pagamento das taxas decorrentes de seus serviços por meio de cartão de débito e demais sistemas eletrônicos de transferência de valores.

Art. 2º O descumprimento do disposto nesta Lei acarretará a imposição de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Parágrafo único. O valor da multa prevista no caput deste artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/06/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM) - Contrário

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT) - Relator

Rinaldi Digilio (PSL)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 26/06/2020, p. 106

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