



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ
Núcleo de Defesa do Consumidor

NOTA TÉCNICA¹

A necessidade de aprovação dos Projetos de Lei 05/2023 e 135/2023 em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

A Defensoria Pública do Estado do Ceará, por meio de seu Núcleo de Defesa do Consumidor - NUDECON, diante da extrema **preocupação com a crescente reclamação de consumidores idosos sobre empréstimos sem solicitação supostamente “firmados” virtualmente**, apresenta as seguintes considerações sobre a necessidade de vedação no Estado do Ceará — **tal qual já ocorrera no Paraná por meio de norma (Lei 20.276/2020) de constitucionalidade atestada por unanimidade do Supremo Tribunal Federal (ADIN 6727)** — da oferta e contratação de empréstimos por consumidores idosos por telefone (e a consequente necessidade de assinatura física).

DAS PREMISAS

DA HIPERVULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR IDOSO:

1. O contrato de consumo não se confunde com o contrato civil e com o contrato empresarial. Diante da desigualdade entre as partes, tem regras próprias, especialmente tratadas nos artigos 30 a 35, 46 a 54-F do CDC – Código de Defesa do Consumidor.
2. O consumidor idoso é **hipervulnerável**, o que obriga o fornecedor de serviços a um dever de cuidado maior em relação a eles, vez que *“ainda que produtos e serviços possam oferecer riscos, estes não podem ser excessivos ou potencializados por falhas na atividade econômica desenvolvida pelo fornecedor.”*²

DA PREOCUPANTE REALIDADE DA OFERTA DE CRÉDITO ATUAL:

3. São muitos os relatos que chegam a este NUDECON de consumidores idosos que

¹ Versão correta.

² REsp n. 1.995.458/SP, relatora Ministra Nancy Andriighi, Terceira Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 18/8/2022.



**DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ**
Núcleo de Defesa do Consumidor

(a) recebem telefonema ofertando cartão de crédito, o aceitam preenchendo um “pré-cadastro” via registro fotográfico e/ou biometria e depois são surpreendidos com a existência de uma dívida perpetua em cartão de crédito consignado “assinado” durante tal telefonema, ou (b) que são chamados para fazer “prova de vida” e após percebem que a “assinatura” da prova de vida foi na verdade aceite de empréstimo que nunca solicitou (que fora depositado em sua conta e usado para o próprio pagamento das prestações dele decorrentes), dentre outras situações decorrentes do *modus operandi* da soma de oferta e contratação por telefone mediante “assinatura” por selfie/registro fotográfico, geolocalização, senha, biometria e similares. **É bem comum, por exemplo, relatos de que assinou abertura de conta ou prova de vida, e depois “apareceu” um empréstimo.**

DA EXPERIÊNCIA DO PARANÁ:

4. Diante de tal problema, o Estado do Paraná foi **vanguardista** e em 31/07/2020 **aprovou a Lei 20.276, a qual proibiu a oferta e celebração de contratos financeiros com aposentados e pensionistas por meio de ligação telefônica.**
5. A CONSIF – Confederação Nacional do Sistema Financeiro questionou a constitucionalidade da referida lei paranaense mediante a interposição da ADIN 6727, a qual foi distribuída à Ministra Carmén Lúcia Antunes Rocha
6. Por decisão unânime do STF – Supremo Tribunal Federal a ADIN 2767 foi julgada improcedente (e na prática serviu como uma **declaratória de constitucionalidade da referida lei estadual** e um “sinal verde” para sua replicação nos demais Estados brasileiros).

A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

7. Referida decisão do STF, esclarece que:
 - 7.1. A proibição contida na lei paranaense *“não conflita com os princípios e normas do Código de Defesa do Consumidor”*. Ao contrário, *“se suplementam as normas e os princípios da Lei n.8.078/1990, reforçando-se a proteção a consumidores em situação de especial vulnerabilidade econômica e social: aposentados e pensionistas”*.
 - 7.2. Há competência do Estado para tal lei, vez que em se tratando de *“proteção ao consumidor, cabe à União editar as normas gerais e aos Estados suplementá-las, tal como se dispõe nos §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição*



DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ
Núcleo de Defesa do Consumidor

da República, não existindo, portanto, supremacia de um ente político em detrimento do outro.” e as disposições “da Lei n. 20.276/2020 do Paraná no sentido de que instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil estão proibidas de realizar publicidade ou atividade de convencimento de aposentados e pensionistas para a contratação de empréstimos – **os quais devem ser expressamente solicitados por esses consumidores**³ – resultam do legítimo exercício da competência concorrente do ente federado em matéria de defesa do consumidor, afeiçoando-se a “*legislação estadual às peculiaridades locais, de forma a superar a uniformização simétrica da legislação federal*” (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 356).

7.3. Não há interferência na liberdade econômica das partes nem se “*subtraiu do consumidor a possibilidade de solicitar contratação* (art. 2º)”.

7.4. Estabeleceu procedimento que “está em plena harmonia e tanto reforça, como antes anotado, o princípio da proteção integral ao idoso, **visto que a simples autorização dada ao telefone enseja a exposição a fraudes, abusos e até mesmo coação por terceiros**⁴.”

DOS PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

O Ceará, mediante duas proposições legislativas, uma tratando da oferta e outra na contratação (assinatura), buscar aqui implantar o **fluxo de segurança**, como se esclarece adiante:

PROIBIÇÃO DE OFERTA E CELEBRAÇÃO POR TELEFONE (PL 135/2023)

Propõe o seguinte:

Art. 1º. As instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil em atividade no Estado do Ceará ficam proibidas de realizar, diretamente ou por intermédio de pessoa física ou jurídica, qualquer atividade de telemarketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade ou outra ação por meio telefônico atinente a convencer aposentados e pensionistas a celebrar contrato de empréstimo de qualquer natureza.

³ Sem este destaque no original.

⁴ Sem este destaque no original.



**DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ**

Núcleo de Defesa do Consumidor

Art. 2º As instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil em atividade no Estado do Ceará ficam proibidas de celebrar, mediante ligação telefônica, diretamente ou por intermédio de pessoa física ou jurídica, contrato de empréstimo de qualquer natureza com beneficiário aposentado ou pensionista.

§ 1º Os contratos de empréstimo de qualquer natureza a serem celebrados com beneficiários aposentados e pensionistas deverão necessariamente ser celebrados mediante assinatura de instrumento escrito, devendo o interessado apresentar no ato documento de identidade idôneo.

§ 2º Não será admitida para a celebração do contrato de que trata este artigo a mera autorização dada em ligação telefônica e nem será reconhecida gravação de voz como prova de vínculo contratual quando ausente instrumento escrito.

§ 3º Atendidas as condições do caput e do § 1º deste artigo, a celebração de contrato de empréstimo poderá ser realizada por canal não presencial, ficando a contratada obrigada a enviar as cláusulas do contrato por e-mail, por via postal ou por outro meio físico que possibilite o devido recebimento e a plena ciência por parte do interessado.

§ 4º Nos casos do § 3º deste artigo, as instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil em atividade no Estado do Ceará ficam autorizadas a instituir canal digital para o recebimento do instrumento contratual assinado pelo beneficiário, devidamente acompanhado do documento de identificação idôneo.

Art. 3º As instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil em atividade no Estado do Ceará ficam autorizadas a disponibilizar canal telefônico, site ou outro canal idôneo com a finalidade de que os interessados aposentados e pensionistas solicitem a celebração de contrato de empréstimo de qualquer natureza a ser realizada nos termos desta Lei.

Parágrafo único. Os canais de atendimento mencionados no caput deste artigo deverão prestar os devidos esclarecimentos sobre todas as condições de contratação do serviço de forma clara e objetiva.

Art. 4º O descumprimento do estabelecido nesta Lei sujeitará as instituições financeiras, correspondentes bancários, sociedades de arrendamento mercantil que lhe derem causa ao pagamento de multa, nos termos do Código de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Art. 5º A fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei e a aplicação das penalidades pelo seu descumprimento serão de responsabilidade dos órgãos de defesa do consumidor.

A proposta, portanto, não inova em relação à experiência paranaense, de constitucionalidade já referendada pelo STF, vez que blinda o consumidor idoso do assédio de consumo, e não lhe tolhe o direito de contratar.

Registre-se que tais cuidados se revertem também em favor dos fornecedores bancários vez que diminuem as possibilidades de judicialização, diminuindo os custos de transação e incentivando o maior cumprimento espontâneo dos contratos, como determina o artigo 4º, III do CDC.

EXIGÊNCIA DE ASSINATURA FÍSICA (PL 05/2023)

Propõe que:

Art. 1º Fica obrigada, no estado do Ceará, a assinatura física das pessoas idosas em



**DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ**

Núcleo de Defesa do Consumidor

contratos de operação de crédito firmados por meio eletrônico ou telefônico com instituições financeiras e de crédito, seus representantes ou prepostos.

Parágrafo único. Considera-se contrato de operação de crédito, para fins desta Lei, todo e qualquer tipo de contrato, serviços ou produtos na modalidade de consignação para desconto em aposentadorias, pensões, pecúlios, poupanças ou contas correntes, tais como empréstimos, financiamentos, arrendamentos, hipotecas, seguros, aplicações financeiras, investimentos ou qualquer outro tipo de operação que possua natureza de crédito.

Art. 2º Os contratos de operação de crédito firmados por meio eletrônico ou telefônico com pessoas idosas devem obrigatoriamente ser disponibilizados em meio físico, para conhecimento das suas cláusulas e consequente assinatura do contratante.

Parágrafo único. A instituição financeira e de crédito contratada deve fornecer cópia do contrato firmado ao idoso contratante, sob pena de nulidade do compromisso.

Art. 3º O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará as instituições financeiras e de crédito às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras previstas em legislação vigente:

I - primeira infração: advertência;

II - segunda infração: multa de 300 (trezentas) UFIRCE;

III - terceira infração: multa de 600 (seiscentas) UFIRCE;

IV - a partir da quarta infração: multa de 2000 (duas mil) UFIRCE, por cada infração.

Art. 4º A fiscalização do disposto nesta Lei será realizada pelos órgãos públicos nos respectivos âmbitos de suas atribuições, os quais serão responsáveis pelas sanções decorrentes de infrações às normas nelas contidas, mediante procedimento administrativo, assegurados a ampla defesa e o contraditório.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após 90 (noventa) dias da data de sua publicação.

Não há, igualmente, qualquer inovação de mérito em relação à experiência paranaense, apenas torna o procedimento ainda mais seguro e transparente:

- ➡ Consumidor continua podendo solicitar a contratação;
- ➡ A assinatura física não precisa ser na sede da empresa, mas apenas se exclui a famigerada assinatura via *selfie* ou similar, mediante o envio do contrato e a devolução dele devidamente assinado (na forma física) pelo consumidor.
- ➡ Como acontece atualmente — que é “assinatura” por senha, biometria, geolocalização, *selfie*/registro fotográfico e similares — não há aferição do que se está concordando, aceitando, aumentando o **campo de risco de engano ou abusivo**.

Proibir assinaturas “digitais” nos contratos financeiros e de crédito a consumidores idosos é providência urgente e necessária: **são pessoa simples, sem manejo na tecnologia e a utilização de tal “assinatura digital”, faz com que acabem por “assinar” o que lhe “colocarem na frente”.**



**DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
DO ESTADO DO CEARÁ**
Núcleo de Defesa do Consumidor

Conclusão

A aprovação dos Projetos de Lei números 05 e 135/2023 é **urgente e necessária**, contribuindo diretamente para a maior segurança financeira dos consumidores idosos do Estado do Ceará.

Fortaleza (CE), 29 de junho de 2023.

Amélia Soares da Rocha
DEFENSORA PÚBLICA
SUPERVISORA DO NUDECON – Núcleo de Defesa do Consumidor