



PL: 38 / 13
Nº: 5

Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 38/2013

RELATÓRIO

De autoria do Vereador **Gustavo Richa**, o presente projeto obriga os responsáveis por restaurantes, lanchonetes, bares e estabelecimentos similares a afixarem cartazes em suas dependências com os dizeres que menciona.

A justificativa do autor é a que segue:

“Problema comum e recorrente no cotidiano das pessoas ocorre no momento de pagar a conta em estabelecimentos comerciais como bares, restaurantes, discotecas, hotéis e casas noturnas. Além do preço dos produtos consumidos, muitas vezes o consumidor se vê coagido a pagar a taxa de serviço, gorjeta ou, vulgarmente falando, os dez por cento sobre o valor total da conta.

Estes 10% substituem a antiga gorjeta, constituindo uma “caixinha” para os funcionários do estabelecimento, e está relacionado à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como complemento do salário, conforme descreve o artigo 457 § 3º, que ainda define gorjeta como: *“não só a importância espontaneamente dada pelo cliente ao empregado, como também aquela que for cobrada pela empresa ao cliente, como adicional nas contas, a qualquer título, e destinada à distribuição aos empregados”*.

Qualquer estabelecimento tem o direito de cobrar a taxa de serviço, porém esta deve ser informada previamente ao consumidor, podendo ele recusar-se a pagá-la, por qualquer motivo. Aliás, em diversos estabelecimentos, principalmente em bares e casas noturnas, os funcionários se recusam, ou então, dificultam o procedimento para a retirada da taxa.

Como existe constrangimento em muitos casos por conta desses valores, e percebendo que as empresas usam esse tipo de entrada como forma de pagamento dos salários dos seus funcionários, é de bom-tom que haja uma regulamentação para que os clientes saibam a forma como é cobrada e que não existe a obrigatoriedade ao pagamento.”

Cumpre-nos registrar que matéria similar já tramitou por esta Casa sob o nº 309/2012, de autoria do Vereador Ivo de Bassi, tendo sido arquivada em 5 de fevereiro do corrente.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

FL. 38/13
6
2

Na ocasião, esta Assessoria indicou a emissão de parecer prévio ao projeto em questão solicitando o envio da matéria para análise e parecer e, se fosse o caso, apresentação de sugestões, à Secretaria Municipal de Fazenda, à ABRASEL, à ABRABAR, ao Sindicato dos Restaurantes, Bares e Similares de Londrina, ao PROCON e demais entidades pertinentes.

Apenas o PROCON, a ABRASEL e a Secretaria Municipal de Fazenda se manifestaram, conforme segue:

a) PROCON:

“II – FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, imprescindível enaltecer a iniciativa do Excelentíssimo Senhor Vereador, eis que o Projeto de Lei sob análise resguarda o direito básico do consumidor à informação adequada e clara, o qual está disposto no artigo 6º, III, da Lei nº. 8.078/90, e, é cediço que, não raras vezes, os direitos salutaros dos consumidores são violados pelos Fornecedores de produtos e serviços, ocasionando, inclusive, certo constrangimento.

De mais a mais, o Projeto de Lei nº. 309/2012 auxilia na proteção do consumidor no que tange à prática abusiva descrita no artigo 39, V, da Lei nº. 8.078/90, consistente na exigência de vantagem manifestamente excessiva, posto que pagamento da gorjeta/taxa de serviço, equivale ao montante de 10% (dez por cento) sobre o valor consumido, é facultativo ao consumidor, ou seja, o pagamento da taxa em questão deve dar-se tão somente se o consumidor considerar ter sido bem atendido no estabelecimento comercial e desejar retribuir.

No entanto, tal facultatividade não é respeitada pelos fornecedores. Com efeito, este Órgão Protetivo, por diversas vezes, recebe reclamações de consumidores que foram compelidos a pagar a taxa de serviço, sendo que alguns narram, inclusive, terem sido intimidados pelos seguranças dos estabelecimentos comerciais, e, em casos mais graves, chegado ao ponto de serem conduzidos para fora de tais estabelecimentos, causando inegável prejuízo de ordem moral.

Tais atos, indubitavelmente, além da prática abusiva descrita no artigo 39, V, da Lei nº. 8.078/90, consiste na exigência de vantagem manifestamente excessiva, caracteriza afronta ao direito básico do consumidor à efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos, assegurado pelo artigo 6º, VI, da Lei nº 8.078/90.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Logo, faz-se o Projeto de Lei sob nº. 309/2012 relevante para toda a sociedade, eis que o consumidor deve ser devidamente informado a fim de que possa fazer valer os seus direitos.

Por fim, destaque-se que, acertadamente, uma vez tendo determinado que os recursos arrecadados com a aplicação das multas de que trata o Projeto serão destinados ao fomento de programas sociais desenvolvidos pelo Fundo Municipal de Assistência Social, foi este Órgão Protetivo desincumbido da fiscalização do cumprimento de suas disposições, haja vista que a legislação consumerista determina que os recursos provenientes de multas aplicadas pelos Órgãos de Proteção ao Consumidor sejam revertidos ao Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor, consoante disposto no artigo 57 da Lei nº. 8.078/90 e no artigo 22 do Decreto Municipal nº 436/2007.

III - CONCLUSÃO

Considerando que o Projeto de Lei nº 309/2012 visa à proteção do direito basilar do consumidor à informação e a evitar a prática abusiva consistente na exigência de vantagem manifestamente excessiva;

Considerando que a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos, direito básico assegurado pelo Código de Defesa do Consumidor, também é contemplada pelo projeto sobre análise;

Considerando que qualquer medida que vise à proteção e defesa do Consumidor é louvável e merece apoio deste Órgão Protetivo;

Manifesto-me favoravelmente às disposições do Projeto de Lei sob nº. 309/2012, não havendo sugestões a serem propostas.”

b) Secretaria Municipal de Fazenda:

“Muito embora a matéria seja meritória, ao nosso ver, a propositura padece de vício de inconstitucionalidade e de ilegalidade, senão vejamos.

Ao nosso ver, de acordo com o disposto no artigo 1º do projeto, sintetizado pela súmula apresentada, a imposição estabelecida nos parece nítida regulação de relação de consumo, encampando matéria muito mais ampla do que se deve entender como sendo de interesse local, portanto, excluída do âmbito de competência do Município para legislar, conforme outorgado pela Constituição Federal, como bem se pode observar da redação do seu artigo 24.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

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

(...)

V – produção e consumo;

...”

Evidentemente não trata a matéria de posturas municipais, nem observa qualquer outra competência elencada no artigo 30 da Constituição Federal.

Ainda, ao se atribuir encargo a órgão do Poder Executivo, como é o caso de determinar a competência da fiscalização à Secretaria Municipal da Fazenda, estará o Legislativo invadindo a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação de Poderes.

Esse posicionamento tem contado com o apoio de sólida doutrina, entre outros, de Hely Lopes Meirelles, para quem “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15º ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.712).

De outra sorte, nota-se que, instituindo uma obrigação ou uma proibição para o munícipe, como as previstas, a norma impõe à Administração o correspondente dever de fiscalizá-las, condicionando sua conduta.

Como a lei foi concebida no Poder Legislativo, a iniciativa acabou invadindo a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando a sua prerrogativa de analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar.

As normas que tratam da reserva de iniciativa, longe de normas de direito estrito, ou de exceção, refletem com sutileza as nuances e a evolução do princípio da separação de poderes. As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.



Câmara Municipal de Londrina

Estado de Paraná

Ao Poder Legislativo, como se sabe, é vedada a administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao Prefeito, ou ao que, modernamente, chama-se de 'Governo', que tem na lei um dos seus mais relevantes instrumentos. O poder de iniciativa nesse campo – administração da cidade – é do Executivo (melhor, do "Governo"), participando o Poder Legislativo, quando assim determinar a Constituição, apenas a qualidade de aprovar – desaprovar os atos. A hipótese é de administração ordinária, cabendo ao Legislativo apenas estabelecimento de normas gerais, diretrizes globais, jamais atos pontuais e específicos.

Para Hely Lopes Meirelles, após dizer que *"todo o patrimônio municipal fica sob a administração do prefeito"*:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe e nem dirige o funcionamento da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mais regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizada no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".

No presente caso, o projeto não se limita a recomendar como deveria ser aplicada a receita de multas, mas determina, de forma concreta e específica, a forma de aplicação.

Assim, claro que não se pode dispor sobre os Fundos Orçamentários sem o fazer em norma que disponha sobre a pertinência do dispositivo contábil na estrutura da Administração. Em outras palavras, a norma que constitua Fundo Orçamentário é norma de estrutura do Poder Executivo, e com tal, norma de iniciativa privada do Poder Executivo.

É evidente que as matérias referentes à criação de novas atribuições para um órgão público (administração e manutenção do Fundo) situam-se na iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A usurpação de tal competência enseja verdadeira violação ao princípio de independência e harmonia dos Poderes.



PL: 36/13
PL: 10 6

Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Dispõe o art. 49 da Lei Orgânica do Município de Londrina:

“Art. 49 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras previstas nesta Lei:

...

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

...

XVI - superintender a arrecadação dos tributos, preços e outras receitas, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias;”

“Art. 29 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre:

...

II - criação, estruturação, atribuições e extinção de secretarias municipais e de órgãos da administração pública;

...

IV - matéria orçamentária;

...”

Diante do exposto, somos contrários à tramitação do presente.”

c) ABRASEL:

“Primeiramente agradecemos a solicitação de parecer a esta associação. Entendemos que a existência de uma sinergia entre o legislativo, executivo e as entidades acarretam como única consequência o desenvolvimento regional e é a efetiva imersão nos princípios democráticos, demonstrando, fundamentalmente, sua preocupação com toda a sociedade em todas as suas classes e aspectos.

Nesse sentido, informamos que em reunião realizada com os associados e mantenedores, e em conformidade com os princípios que norteiam nossa associação passamos a considerar o que segue:

- 1. Nossa visão e posição se encontra em cada artigo do projeto de lei 309/2012;**
- 2. Na justificativa do vereador: “temos recebido inúmeras reclamações feitas por diversos clientes de restaurantes, bares e estabelecimentos congêneres os quais reclamam sobre a forma como são cobradas as gorjetas nos respectivos estabelecimentos”. Onde estão as estatísticas**



PL: 58 / 13
FL: 11 7

Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

dessas reclamações? Quais os restaurantes? Quantas pessoas? Quem escutou? E sempre a palavra congêneres;

3. A afirmação: “**muitos casos esses valores são integrados ao caixa dos estabelecimentos, perdendo assim a função para a qual são cobrados**” reafirma a necessidade de testemunhas e provas do ocorrido e indagação junto ao vereador;
4. O Vereador assegura que: “**em muitos casos por conta desses valores, e percebendo que as empresas usam esse tipo de taxa como forma de pagamento dos salários dos seus funcionários**”. Como o nobre vereador pode garantir esse tipo de justificativa?

A Abrasel e o Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária estão em conversa há anos para uma política de moralização e regulamentação da **gorjeta e taxa de serviço**. Não é uma simples lei, no mínimo amadora, que irá alterar ou elucidar um cliente sobre questão.

Diante do breve exposto, cumpre informar nossa posição contrária ao projeto de lei 309/2012, e colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários, bem como, qualquer ajuda de nossa competência a ser prestada por nossa Associação.”

É o relatório.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental e de técnica legislativa.

No que se refere à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local e afeta à competência legiferante do Município.

Trata-se de matéria de iniciativa concorrente, podendo ser apresentada tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo.

O presente projeto encontra amparo no Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/90), que, no artigo 4º, *caput*, estabelece como objetivo da Política Nacional de Consumo *o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde, segurança, a proteção de seus interesses econômicos, e a melhoria da qualidade de vida.*

Mais especificamente, é no artigo 8º que o CDC estabelece como direito básico do consumidor e dever do fornecedor o acesso a informações necessárias e adequadas sobre os produtos e serviços colocados no mercado de consumo.

No que concerne à competência do Município para exigir dos estabelecimentos comerciais do ramo alimentício esta providência, encontramos-la assentada no inciso XXXII do artigo 5º da Constituição Federal, que erigiu à categoria de princípio fundamental o dever de o Estado promover, na forma da lei, a defesa do consumidor.

“Quando a Constituição emprega a palavra Estado, no sentido de ordenação jurídica soberana, refere-se a todas as unidades integrantes da República Federativa do Brasil. Quando não quer assim, menciona especificamente a União ou qualquer outra unidade da federação .” Estes os ensinamentos do renomado mestre do Direito Constitucional José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, 1991, p.675).

Chega-se à conclusão, assim, de que o mandamento constitucional supra se destina também ao Município.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 38/13

FL: 13

9

E é também a Constituição Federal que, em seu artigo 170, inciso V, estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e observado, dentre outros princípios, o da defesa do consumidor.

Desta forma, discordamos dos apontamentos feitos pela Secretaria Municipal de Fazenda relativamente à competência para a iniciativa da matéria.

Relativamente aos apontamentos feitos pela ABRASEL ao art. 1º do projeto¹, há que se registrar o que segue:

A 6ª Turma do TRF1 decidiu que obrigar cliente a pagar gorjeta, sem amparo legal, configura abuso contra o consumidor.

O sindicato de hotéis, restaurantes, bares e similares de Brasília garantiu aos seus estabelecimentos, por meio da portaria Sunab n.º 04 /94, a possibilidade de acrescerem compulsoriamente qualquer importância às notas de despesas de seus clientes, a título de gorjeta, desde que previstos por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo ou dissídio coletivo.

A Sunab arguiu que a portaria impugnada decorre de sua competência para intervir no domínio econômico, mediante o estabelecimento de normas de comercialização firmadas nas leis delegadas n.ºs 4 e 5 de 1962.

Na sentença o relator, desembargador Antônio Souza Prudente, asseverou que tais dispositivos, entretanto, não dão à Sunab legitimidade para legislar sobre "gorjetas" ou taxas de serviço, uma vez que autorizam tão-somente a aplicação da legislação de intervenção no domínio econômico.

O magistrado ressaltou que o Estado, quando intervém no domínio econômico, visa apenas coibir abusos como a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros, o que em nada se relaciona com a matéria ora tratada, evidenciando a ilegitimidade da Sunab para autorizar cobrança compulsória da gorjeta.

¹ De acordo com a legislação em vigor, o valor cobrado pode ser facultativo ou compulsório. CLT 457 § 3º.

A Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato competente prevê a possibilidade de cobrança compulsória se homologado pela DRT.

Em ambos os casos o consumidor tem que ficar ciente da cobrança – art. 46 do CDC.

A forma de comunicar ao consumidor compete ao estabelecimento, a informação apenas precisa ficar clara a ser de fácil ciência.

Cartazes em estabelecimento não é a forma eficaz de atender a demanda do consumidor. Não é comunicação mais eficiente.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 38/13
FL: 14 10

Segundo o relator, mesmo que a Sunab tivesse a competência que alega, jamais uma convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo ou dissídio coletivo poderia ultrapassar a relação empregador-empregado, para prever e estabelecer obrigações compulsórias a terceiros, bem como extrapolar as questões laborais.

Desta forma, defendemos a colocação de cartazes (nos termos propostos) como forma eficaz de comunicação ao cliente, aliada à inclusão da informação no cardápio dos estabelecimentos (conforme proposto pelo art. 3º do projeto).

Observe-se na manifestação do PROCON que este também entende que a gorjeta é facultativa.

Os apontamento feitos pela ABRASEL ao art. 2º referem-se ao mérito da proposta e devem ser analisados pelos senhores vereadores.

Relativamente ao disposto no art. 3º do projeto e aos apontamentos feitos pela ABRASEL, reiteramos que não vislumbramos óbices na sua manutenção.

Relativamente aos apontamentos feitos pela ABRASEL ao art. 5º do projeto², há que se admitir que lhe assiste razão, motivo pelo qual recomendamos a alteração do dispositivo, conforme segue e, por consequência, a supressão do art. 6º:

“Art. 5º O descumprimento do disposto nesta lei acarretará penalidades ao estabelecimento infrator, as quais serão aplicadas pelo PROCON, consoante classificação constante em suas normas de processo administrativo e de aplicação de sanções administrativas.”

Relativamente aos apontamentos feitos pela ABRASEL ao art. 7º do projeto³ há que se admitir que lhe assiste razão, motivo pelo qual recomendamos a alteração do dispositivo, conforme segue:

“Art. 7º. Os recursos arrecadados com a aplicação das penalidades de que trata esta lei serão destinados ao Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor.”

² Referida norma já possui previsão no Código de Defesa do Consumidor. Ademais as sanções decorrentes da falta de informação correta e clara de cobrança ao consumidor constam do Decreto Municipal que institui o Procon Londrina e em seus Regulamentos Internos.

Nesse caso haverá dupla sanção pecuniária administrativa pelo mesmo fato gerador e pelo mesmo órgão arrecadador, o que é vedado em nosso ordenamento jurídico.

³ Nesse artigo há desvio de finalidade da arrecadação. Referida Lei tem como fundamento o Código de Defesa do consumidor, nesse caso a eventual arrecadação deverá ser direcionada para o Fundo competente.



PL: 38/13
FL: 15 11

Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Indicamos ainda que se apresente ao projeto um artigo 8º com o seguinte teor:

“Art. 8º A fiscalização relativa ao cumprimento desta lei ficará a cargo do Núcleo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-LD.”

Em face do exposto, entendemos que a matéria pode tramitar por esta Casa, respeitadas as opiniões contrárias da Secretaria Municipal de Fazenda e da ABRASEL, desde que lhe seja apresentado substitutivo com as alterações indicadas neste parecer.

Por oportuno, ressaltamos a importância dos pareceres prévios feitos por esta Assessoria, haja vista a importante contribuição dada à matéria pelos órgãos consultados.

Londrina, 9 de abril de 2013.


Marli Melo de Paiva
OAB/PR nº 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 38/13
FL: 16

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO
PROJETO DE LEI Nº 38/2013

Corroboramos com o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica, e manifestamo-nos favoráveis a tramitação do presente projeto por esta Casa, na forma do Substitutivo nº 1, em anexo.

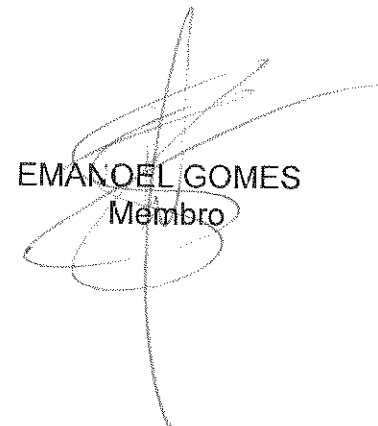
SALA DAS SESSÕES, 10 de abril de 2013.



GUSTAVO RICHA
Presidente



LENIR DE ASSIS
Vice-Presidente/Relatora



EMANOEL GOMES
Membro