



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Procuradoria Especial de Defesa da Constitucionalidade

Cota de Aprovação - PGDF/GAB/PRODEC

Ref.: SEI n. 00002-00006199/2021-66

APROVO A NOTA TÉCNICA Nº 304/2021 – PGDF/GAB/PRODEC elaborada pelo Procurador do Distrito Federal Jorge Octávio Lavocat Galvão, em relação ao Projeto de Lei nº 2.132/2021, de autoria parlamentar, que "dispõe sobre a relação de consumo e a prestação dos serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar e proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida no Distrito Federal e dá outras providências".

À consideração superior.

Léo Ferreira Leony

Procurador-Chefe da PRODEC

De acordo.

Encaminhem os autos ao órgão pertinente, para conhecimento e providências cabíveis.

Sarah Guimarães de Matos

Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **LEO FERREIRA LEONCY - Matr.0096911-7, Procurador(a)-Chefe**, em 24/12/2021, às 07:26, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.0174801-7, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 27/12/2021, às 10:58, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=76701721)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=76701721)
verificador= **76701721** código CRC= **EDE9E76C**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00049977/2021-93

Doc. SEI/GDF 76701721



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete da Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria Especial de Defesa da Constitucionalidade

Nota Técnica N.º 304/2021 - PGDF/GAB/PRODEC

Brasília-DF, 21 de dezembro de 2021.

PROJETO DE LEI 2.132/2021.
CONSTITUCIONALIDADE FORMAL.
CONSUMO. ART. 24, V, CF; ART. 17, V,
LODF. NORMA CONSUMERISTA. ARTS. 2º,
§ 3º E 3º DO PL. DIREITO CIVIL.
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.
ART. 22, I, CF/88. CONSTITUCIONALIDADE
MATERIAL. DEFESA DO CONSUMIDOR.
ARTS. 5º, XXXII; E 170, V, DA CF/88. ARTS.
158, V, DA LODF. COMPATIBILIDADE
MATERIAL. VETO PARCIAL.

Senhor Procurador Chefe,

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Consultoria Jurídica do Gabinete do Governador do Distrito Federal a esta Procuradoria Especial de Defesa da Constitucionalidade, por meio da qual se requer a manifestação acerca do Projeto de Lei (PL) 2.132/2021, de autoria do Deputado Jorge Vianna, aprovado pela c. Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), sobre o qual pende a sanção pelo Exmo. Sr. Governador.

O referido Projeto de Lei dispõe sobre a prestação dos serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar e proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida no Distrito Federal. Eis o inteiro teor do ato:

Art. 1º Esta Lei disciplina a relação de consumo e a prestação dos serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar e proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida por entidades públicas ou privadas, de caráter filantrópico ou não, que atuam no Distrito Federal.

Parágrafo único. Esta Lei não se aplica à relação médico-paciente de que trata o Conselho Federal de Medicina.

Art. 2º Todo consumidor dos serviços de que trata esta Lei tem direito a:

I – prestação de serviço adequado aos seus valores culturais;

II – uma segunda opinião ou um parecer emitidos por profissional devidamente habilitado e de sua confiança;

III – ser acompanhado e assistido por profissional de sua confiança.

§ 1º O profissional de que trata esta Lei deve estar enquadrado nas

profissões regulamentadas por lei e relacionadas nas categorias de profissionais de saúde de nível superior estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde.

§ 2º Para o exercício dos direitos previstos no *caput*, poderão ser exigidas a apresentação de documento comprobatório da contratação do profissional particular junto ao estabelecimento e a apresentação de identidade e certidão de regularidade profissional emitida pelo respectivo conselho de classe.

§ 3º As entidades não podem cobrar custo extra dos consumidores.

§ 4º Poderão ser exigidos dos profissionais particulares o cadastro prévio e a anuência a termo de responsabilidade pelos seus atos profissionais praticados no interior do estabelecimento.

Art. 3º As prestadoras dos serviços de que trata esta Lei ficam obrigadas a afixar, em local visível, quadro informativo com os seguintes termos: “O consumidor poderá ser acompanhado e orientado por profissional de sua livre escolha e confiança, sem custo adicional para as partes.”

Parágrafo único. A informação do *caput* também deve constar, expressamente, no contrato de prestação do serviço.

Art. 4º A inobservância dos preceitos desta Lei sujeita o infrator a sanções administrativas a serem aplicadas pelos órgãos e entidades de proteção ao direito do consumidor.

Parágrafo único. Qualquer consumidor ou profissional que tenha seu direito lesado pode apresentar denúncia ao órgão de proteção e defesa do consumidor, na qual conste:

I – descrição do fato, circunstâncias e estabelecimento infrator;

II – identificação do autor, com nome completo, cédula de identidade, correio eletrônico, telefone de contato, endereço, assinatura legal e demais observações pertinentes.

Art. 5º O descumprimento da presente Lei sujeita o infrator às seguintes penalidades, aplicadas isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das demais sanções cabíveis:

I – advertência pela inobediência aos termos desta Lei;

II – multa no valor de R\$ 500,00 a R\$ 5.000,00, considerando-se a gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator, aplicada em dobro em caso de reincidência.

§ 1º Cumulativamente às penalidades previstas no *caput*, I e II, o infrator poderá ser obrigado a devolver, em dobro, o valor cobrado indevidamente.

§ 2º O valor da multa será atualizado anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulado no exercício anterior ou por índice equivalente, em caso de extinção do IPCA.

§ 3º Os recursos financeiros arrecadados com as multas aplicadas serão destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor, previsto na Lei Complementar nº 50, de 23 de dezembro de 1997, podendo ser compartilhados quando a fiscalização for realizada com outra entidade fiscalizadora.

Art. 6º A fiscalização de que trata esta Lei poderá ser realizada por força conjunta entre órgão de defesa do consumidor e entidades de fiscalização de regularidade profissional.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Os autos, então, vieram a esta especializada para exame das questões jurídicas subjacentes ao tema em causa.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.A – CONSTITUCIONALIDADE FORMADONSUMO. ART. 24, V, CF; ART. 17, V, LODF. NORMA CONSUMERISTA. ARTS. 2º, § 3º E 3º DO PL. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UN ART. 22, I, CF/88. INCONSTITUCIONALIDADE.

O exame da compatibilidade formal de medidas legislativas pressupõe a análise de três elementos basilares: (i) a competência do ente para dispor sobre a matéria, que pode ser comum ou privativa; (ii) a legitimidade para iniciar o processo legislativo, podendo ser ampla ou reservada; e (iii) a obediência às demais regras pertinentes ao devido processo legislativo.

Quanto ao primeiro passo, deve-se cotejar, de acordo com os parâmetros de competência fixados na Constituição da República, se o ente federativo possuía capacidade de editá-la ou, caso contrário, se houve invasão da competência de outra esfera de poder legiferante.

Há de se ter em vista que essa quebra ao equilíbrio federativo pode se dar com as iniciativas sobre matérias que são privativas ou, ainda, com a extrapolação da relação de complementaridade entre as normas gerais e as normas locais, nas hipóteses de competência concorrente.

Faz-se mister rememorar o teor da proposição, qual seja, disciplinar em âmbito distrital a relação de consumo e a prestação dos serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar e proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida.

A partir de leitura da proposta, chega-se à conclusão de que a maior parte de suas disposições versam a respeito de matéria consumerista - cuja competência legislativa é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal -, uma vez que sua finalidade é conferir maior proteção ao consumidor nas relações de prestação dos referidos serviços.

Constituição Federal

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

[...]

V - produção e consumo;

Lei Orgânica do Distrito Federal

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

[...]

V - produção e consumo;

Nada obstante, merecem atenção especial os arts. 2º, § 3º; e 3º da proposta. Isto pois estes dispositivos vedam a cobrança de custos extras dos consumidores para a concretização dos direitos previstos pelo art. 2º do PL, tal qual, uma segunda opinião ou um parecer emitido por profissional devidamente habilitado e de sua confiança.

Ocorre que, ao proibir a referida cobrança, os dispositivos supramencionados interferem diretamente em relações contratuais, já que vedam o repasse ao consumidor de custos relativos à viabilização do fornecimento de serviços que implicam despesas adicionais. Com efeito, trata-se de matéria ligada ao direito civil, cuja competência legislativa é privativa da União. Nessa linha, eis o entendimento do C. STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.083/2008 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE DETERMINADAS PESSOAS JURÍDICAS COBRAREM TAXA POR EMISSÃO DE CARNÊ DE PAGAMENTO OU BOLETO BANCÁRIO DE COBRANÇA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM SEDE DE DIREITO DO CONSUMIDOR (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NÃO AUTORIZA OS ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL A DISCIPLINAREM RELAÇÕES CONTRATUAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. (...) 2. *In casu*, a Lei 4.083/2008 do Distrito Federal, ao proibir determinadas pessoas jurídicas de cobrarem taxa por emissão de carnê de pagamento ou boleto bancário de cobrança, interferiu em relações contratuais, pois vedou o repasse de custos relativos à viabilização de determinada forma de pagamento pelo fornecimento de bens e serviços, matéria que somente poderia ter sido versada em lei federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 4.083/2008 do Distrito Federal. (ADI 4090, rel. Min. Luiz Fux, DJe 16.9.2019)

Logo, o § 3º do art. 2º e o art. 3º do PL 2.132/2021 devem ser vetados por inconstitucionalidade formal.

No mais, em relação à compatibilidade entre o PL e a legislação federal, salienta-se que a proposição sob análise guarda sintonia fina com as diretrizes inscritas na Lei 8.078/1990 – que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC). É que a proteção da saúde e a busca pela melhoria da qualidade de vida do consumidor são pilares do sistema de proteção consumerista brasileiro, conforme está previsto no art. 4º do CDC:

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:

(...)

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

(...)

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

Ultrapassado o primeiro crivo para assentar a constitucionalidade formal do PL, passa-se à análise da titularidade para iniciativa da tramitação. Inspirada na Constituição Federal, a Lei Orgânica do DF reservou matérias à iniciativa do Chefe do Executivo. Significa dizer que, a depender do assunto, a discussão na esfera legislativa deve aguardar projeto de autoria do Governador, uma vez que a posição de Administrador lhe permite decidir inicialmente a respeito de mudanças onerosas à Administração Pública.

Por se tratar de entrave ao processo legislativo, há poucas hipóteses guardadas à iniciativa privativa do Governador, presentes no rol taxativo do art. 71, §1º, LODF:

Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

V - plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias.

VI – plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local;

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal.

Verifica-se que a presente matéria não se enquadra em nenhum dos supramencionados temas de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, podendo ter seu processo legislativo instaurado tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo.

II.B – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. DEFESA DO CONSUMIDOR. ARTS. 5º, XXXII; E 170, CF/88. ARTS. 158, V, DA LODF. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

Em paralelo aos aspectos formais, é preciso analisar a conformidade da proposição em questão com a Constituição e com a Lei Orgânica do Distrito Federal, no que concerne à harmonização do conteúdo das normas infraconstitucionais com os princípios gerais e com as diretrizes políticas firmadas nestas casas.

No ponto, o PL 2.132/2021 visa a aumentar a proteção atribuída ao consumidor no âmbito da prestação de serviços essenciais à prevenção de doenças, promoção do bem-estar e proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida. Por conseguinte, encontra fundamento de validade nos postulados de defesa do consumidor consagrados nas Cartas Federal e Distrital, em

especial, nos arts. 5º, XXXII; e 170, V, da CF/88 e 158, V, da LODF. Eis o teor dos dispositivos mencionados:

Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor;

Lei Orgânica do Distrito Federal

Art. 158. A ordem econômica do Distrito Federal, fundada no primado da valorização do trabalho e das atividades produtivas, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, tem por fim assegurar a todos existência digna, promover o desenvolvimento econômico com justiça social e a melhoria da qualidade de vida, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor;

Diante do exposto, conclui-se no sentido da inexistência de qualquer vício material que macule o Projeto de Lei 2.132/2021.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, sugere-se o veto do § 3º do art. 2º e do art. 3º do PL 2.132/2021 por inconstitucionalidade formal.

Brasília/DF, 21 de dezembro de 2021.

JORGE OCTÁVIO LAVOCAT GALVÃO

Procurador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **JORGE OCTAVIO LAVOCAT GALVAO - Matr.0171598-4, Procurador do Distrito Federal - Categoria II**, em 22/12/2021, às 12:06, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=76645643)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=76645643)
verificador= **76645643** código CRC= **6D7FD76B**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF
