

As ações da Senacon para a tutela dos interesses do consumidor em razão dos impactos da pandemia da Covid-19¹

*Isabela Maiolino*²

Chefe de gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor, Ministério da Justiça e Segurança Pública

*Luciano Benetti Timm*³

Secretário Nacional do Consumidor, Ministério da Justiça e Segurança Pública

Sumário: 1. Introdução; 2. Principais problemas decorrentes da Covid-19 e ações da Senacon; 2.1. Termos de Ajustamento de Conduta; 2.1.1. Os TACs e a MP 948; 2.2. Notas técnicas e casos sancionadores; 2.3. Portarias; 3. Conclusão; Referências.

1. Introdução

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou pandemia em razão da Covid-19 e, em 20 de março de 2020, o Decreto Legislativo nº 6 de 2020 decretou estado de calamidade pública até o dia 31 de dezembro de 2020. A vida de todos os

¹ Alguns trechos do presente artigo foram previamente publicados no Jornal Estadão, sob autoria de Luciano Timm, quais sejam: “Impactos da pandemia do coronavírus para os consumidores”, de 20 de março de 2020; “Covid-19 e atuação da Senacon: por uma política pública baseada em evidências científicas”, de 11 de abril de 2020; “Políticas públicas para o consumidor em tempos de Covid-19”, de 7 de maio de 2020.

² Mestra em Direito pela Universidade de Brasília (2020). Bacharel em Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2017).

³ Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004). Mestre (1997) e Bacharel (1994) em Direito pela PUC-RS. Cursou Master of Laws (LL.M.) na Universidade de Warwick (Inglaterra) e realizou pesquisa de Pós-Doutorado na Universidade da Califórnia, Berkeley (Estados Unidos). É professor da Unisinos e da FGV-SP.

brasileiros foi abalada, e isso fez com que diversas relações comerciais e consumeristas precisassem ser repensadas e alteradas, com inúmeras discussões sobre quebra de contrato, possível desabastecimento, necessidade de remarcação de suposto aumento de preços e aumento da judicialização. Surgiu, ainda, uma preocupação com práticas oportunistas.

Os consumidores (assim como os fornecedores) foram intensamente afetados e, diante disso, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem procurado, desde o início, soluções junto do setor privado e de outros órgãos de governo para se antecipar, prevenir ou remediar problemas para os consumidores e para o funcionamento das relações sociais em ambientes de mercado.

O presente artigo apresentará as principais medidas tomadas pela referida secretaria no primeiro semestre de 2020 voltadas aos problemas decorrentes da pandemia.

2. Principais problemas decorrentes da Covid-19 e ações da Senacon

No início de março a Senacon enfrentou o primeiro tema relacionado à crise, que envolveu os setores aéreo e turístico. Com efeito, dentre os diversos setores impactados negativamente pela pandemia do coronavírus, o setor de turismo foi um dos mais afetados e é um dos que mais demorará a se recuperar. É o que afirma estudo conduzido pela Fundação Getulio Vargas:

O mercado de viagens é um dos setores mais afetados pela crise, pois a política de isolamento resultante das medidas de contenção ao contágio pelo Covid-19 afeta frontalmente a dinâmica econômica do setor, restando quase nenhuma possibilidade de receita. Como é uma atividade fortemente geradora de empregos em todas as faixas de renda no Brasil, principalmente, e em grande escala, nas áreas de menor grau de especialização, seu enxugamento traz consequências significativas o país. Segundo o IBGE, o setor representa 3,71% do PIB, e

sua dinâmica é composta por diferentes atividades que serão diferentemente impactadas nessa crise.⁴ (p. 2)

Em razão disso, a Senacon convocou reunião com a participação de diversos ministérios, como Turismo, Economia, Saúde, entre outros, e agências reguladoras – Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – com o objetivo de estabelecer uma posição do governo federal em relação a cancelamentos e remarcações de voos e de pacotes.

Naquele momento, já se vislumbrava a possibilidade de o consumidor invocar a chamada exceção de caso fortuito e força maior para destinos internacionais de elevado risco (naquele momento, apenas China e Itália). A Nota Interministerial⁵ recomendou cautela no pedido de cancelamento dos consumidores e a utilização da plataforma “www.consumidor.gov.br” para negociação de remarcação de voos com as companhias aéreas.

Diante da decretação de pandemia pela OMS, da decretação do estado de calamidade pública e dos diversos atos de governo fechando fronteiras e estabelecimentos públicos, a Senacon emitiu nota à imprensa⁶ reconhecendo a ampliação de casos de força maior, bem como orientando empresas de aviação e de turismo a remarcar, sem qualquer custo adicional aos consumidores (leia-se tarifas, multas etc.), passagens e pacotes turísticos. Ao mesmo tempo, sugeriu-se aos consumidores que evitassem cancelamentos, contribuindo com a economia brasileira (afinal, o setores de turismo e aéreo geram muitos empregos), mas também aproveitando boas oportunidades para o segundo

⁴ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Impacto econômico do Covid-19: propostas para o turismo brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2020, p. 2. Disponível em: <https://bit.ly/31sEk6Z>. Acesso em: 1º jul. 2020. Nesse sentido, ver também pesquisa feita pelo Sebrae: SERVIÇO BRASILEIRO de APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Impactos recentes do coronavírus no segmento de turismo de negócios e eventos*. [S. l.]: Sebrae, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2NDep50>. Acesso em: 2 jul. 2020.

⁵ BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 2/2020/GAB-SENACON/SENACON/MJ*. Nota Interministerial publicada em 6 de março de 2020 em conjunto com os ministérios do Turismo, da Economia e da Saúde. Brasília, DF: Senacon, 2020.

⁶ BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Recomendações da Senacon para remarcação de viagens: nota à imprensa*. *Portal eletrônico MJSP*, São Paulo, 14 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2TvUsQB>. Acesso em: 2 jul. 2020.

semestre, dado que a previsão do pico da contaminação, naquele momento, reportava que a situação não ultrapassaria 60 dias. Estava-se diante de uma situação sem precedentes no século XXI (pelo menos) e que vulnerabilizava países, governos, empresas e consumidores (“choques simétricos”, na feliz expressão do Prof. Fernando Araújo).

Especificamente quanto a esses setores, assim como ao de eventos (já que em razão da quarentena quase todos os eventos foram remarcados ou cancelados), a Senacon endereçou os problemas por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, tema do primeiro subitem desse tópico. Em seguida, trataremos das notas técnicas elaboradas pela Senacon e dos casos de investigação relacionados à pandemia. Por fim, falaremos sobre as portarias editadas.

2.1. Termos de Ajustamento de Conduta

Desde praticamente o início da pandemia, a Senacon, acompanhada ora do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, ora do Ministério Público Federal e da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON), iniciou tratativas e firmou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Associação Brasileira de Produtores de Eventos (Abrape) e com as empresas nacionais de transporte aéreo, capitaneadas pela ABEAR, além de estar negociando outros seis acordos no setor de turismo. O benefício aos consumidores é notável: somente em relação ao TAC firmado com as empresas aéreas, 2,79 milhões de passageiros foram beneficiados até o início de maio.⁷

Os TACs firmados até o momento trabalham com as premissas de remarcação gratuita, constituição de crédito em favor dos consumidores ou devolução do crédito dos consumidores dentro de um prazo de 12 meses. Eles também preveem a abstenção pela Senacon de processos sancionadores oriundos da situação de caso fortuito ou força maior decorrente da pandemia. A preservação das empresas é necessária

⁷ Informações disponíveis no processo 08012.000701/2020-73. Assunto: Defesa do consumidor: Ajustamento de Conduta de Empresas. Termo de Ajustamento de Conduta firmado com: ABEAR - Associação Brasileira das Empresas Aéreas; Tam Linhas Aéreas S.A., Gol Linhas Aéreas S.A.; Passaredo Transportes Aéreas S.A.; Azul Linhas Aéreas S.A.; União (representada pela Secretaria Nacional do Consumidor); Ministério Público Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

tanto para garantir o “bem da vida” aos consumidores quando a pandemia passar – note-se que o Brasil foi o único país de maior expressão de passageiros operado pela LATAM em que a companhia não ajuizou uma ação de recuperação judicial –, quanto para a manutenção da concorrência que acaba por beneficiar os consumidores com menores preços e maior qualidade, bem como com a manutenção de empregos e do pagamento de impostos. Cumpre esclarecer que nenhum país latino-americano teve tamanho êxito na tutela dos direitos dos consumidores aéreos. E a solução aqui adotada no TAC não fugiu do que países europeus fizeram em decorrência da mesma situação (pandemia).

Ao mesmo tempo, a Senacon iniciou negociação com setor de turismo para incluir diversas empresas aéreas no “consumidor.gov.br”, como se verá nos tópicos seguintes. Antes disso, no entanto, é necessário fazer algumas considerações sobre a Medida Provisória 948 de 2020, que acabou sendo aprovada logo após a assinatura dos TACs anteriormente mencionados, adotando seu racional jurídico e econômico.

2.1.1. Os TACs e a MP nº 948

Após a assinatura dos TACs, em 8 de abril de 2020, foi publicada a Medida Provisória 948 (MP 948) para tratar de aspectos consumeristas do setor de turismo, afetados em razão da pandemia. Ela prevê quatro alternativas para a situação de cancelamento de eventos em razão da calamidade pública da pandemia, seguindo, na essência, as alternativas do TAC: i) remarcação de serviços, reservas ou eventos cancelados; ii) disponibilização de crédito para uso; iii) concessão de crédito por meio de abatimento em outras reservas e eventos; ou, se nenhuma dessas alternativas for disponibilizada, iv) reembolso dos valores pagos.

Cumpre esclarecer que estão contempladas, na MP 948, as atividades previstas no art. 21 da Lei 11.771 de 2008, como serviços que sofrem a incidência da referida norma legal:

Art. 21. Consideram-se prestadores de serviços turísticos, para os fins desta Lei, as sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários

individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo:

- I – meios de hospedagem;
- II – agências de turismo;
- III – transportadoras turísticas;
- IV – organizadoras de eventos;
- V – parques temáticos; e
- VI – acampamentos turísticos.

Parágrafo único. Poderão ser cadastradas no Ministério do Turismo, atendidas as condições próprias, as sociedades empresárias que prestem os seguintes serviços:

- I – restaurantes, cafeterias, bares e similares;
- II – centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares;
- III – parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer;
- IV – marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva;
- V – casas de espetáculos e equipamentos de animação turística;
- VI – organizadores, promotores e prestadores de serviços de infra-estrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos;
- VII – locadoras de veículos para turistas; e
- VIII – prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades.

No que se refere aos eventos/serviços cancelados em razão da pandemia, a MP prevê os seguintes direitos aos consumidores:

Art. 2º Na hipótese de cancelamento de serviços, de reservas e de eventos, incluídos shows e espetáculos, o prestador de serviços ou a sociedade empresária não serão obrigados a reembolsar os valores pagos pelo consumidor, desde que assegurem:

I – a remarcação dos serviços, das reservas e dos eventos cancelados;

II – a disponibilização de crédito para uso ou abatimento na compra de outros serviços, reservas e eventos, disponíveis nas respectivas empresas; ou

III – outro acordo a ser formalizado com o consumidor.

§ 1º As operações de que trata o *caput* ocorrerão sem custo adicional, taxa ou multa ao consumidor, desde que a solicitação seja efetuada no prazo de noventa dias, contado da data de entrada em vigor desta Medida Provisória.

§ 2º O crédito a que se refere o inciso II do *caput* poderá ser utilizado pelo consumidor no prazo de doze meses, contado da data de encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

§ 3º Na hipótese do inciso I do *caput*, serão respeitados:

I – a sazonalidade e os valores dos serviços originalmente contratados; e

II – o prazo de doze meses, contado da data de encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

§ 4º Na hipótese de impossibilidade de ajuste, nos termos dos incisos I a III do *caput*, o prestador de serviços ou a sociedade empresária deverá restituir o valor recebido ao consumidor, atualizado monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial – IPCA-E, no prazo de doze meses, contado da data de encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Art. 3º O disposto no art. 2º se aplica a:

I – prestadores de serviços turísticos e sociedades empresárias a que se refere o art. 21 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008; e

II – cinemas, teatros e plataformas digitais de vendas de ingressos pela internet.

Art. 4º Os artistas já contratados, até a data de edição desta Medida Provisória, que forem impactados por cancelamentos de eventos, incluídos shows, rodeios, espetáculos musicais e de artes cênicas e os profissionais contratados para a realização destes

eventos não terão obrigação de reembolsar imediatamente os valores dos serviços ou cachês, desde que o evento seja remarcado, no prazo de doze meses, contado da data de encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Parágrafo único. Na hipótese de os artistas e os demais profissionais contratados para a realização dos eventos de que trata o caput não prestarem os serviços contratados no prazo previsto, o valor recebido será restituído, atualizado monetariamente pelo IPCA-E, no prazo de doze meses, contado da data de encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Art. 5º As relações de consumo regidas por esta Medida Provisória caracterizam hipóteses de caso fortuito ou força maior e não ensejam danos morais, aplicação de multa ou outras penalidades, nos termos do disposto no art. 56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Além disso, sobre o aspecto da força maior/caso fortuito da pandemia e seus efeitos sobre as relações contratuais, a MP 948 reconhece não caber, da simples inexecução involuntária do contrato de consumo, danos morais ou mesmo instauração de processo sancionador.

Cumpra esclarecer que essas alternativas preservam os direitos dos consumidores de obterem o resultado útil contratado (o “bem da vida”, no jargão da teoria processual), sem qualquer custo adicional, implicando, por outro lado, custos de remarcação aos fornecedores naquilo que se poderia classificar de arquitetura de decisão promovida pelo governo federal para consumidores e fornecedores, caracterizando um verdadeiro *nudge* comportamental.

Em 25 de maio de 2020, tendo em vista a necessidade de examinar as implicações da MP 948 para as relações de consumo por ela disciplinadas, esclarecendo os direitos dos consumidores dela derivados e as consequentes obrigações dos fornecedores da cadeia do turismo, dado que as implicações para os TACs já firmados serão objeto de avaliação em Notas Técnicas elaboradas especificamente para cada um dos acordos já firmados⁸, a Senacon elaborou a Nota Técnica

24/2020/ASSESSORIA-SENACON/GAB-SENACON/SENACON/MJ, de 25 de maio de 2020.

De acordo com o posicionamento ali exarado, a Senacon concluiu que a MP estabelece uma sequência a ser seguida pelos fornecedores na ocasião do cancelamento de evento/serviço em razão da pandemia, garantindo aos consumidores a remarcação ou obtenção de um crédito para uso futuro. Ainda segundo a supramencionada Nota Técnica, a MP também permite negociações entre consumidores e fornecedores que cheguem a resultados satisfatórios para ambos. Somente na ausência dessas alternativas a Secretaria reconhece que há o direito ao reembolso, que poderá ter eventual retenção parcial dos valores para garantir a continuidade das empresas do setor, conforme explicado acima, entendendo, ainda, que:

Ademais, a MP não estabelece solidariedade na cadeia de turismo por cancelamento de serviços e eventos em decorrência da pandemia. Situação diversa, colocaria as empresas do setor de turismo na iminência de uma quebra generalizada com o consequente comprometimento do crédito dos consumidores que optarem pela restituição, devendo, portanto, cada fornecedor responder até o limite do seu recebimento ou da titularidade do direito em questão; nem, tampouco, obriga empresas do setor de eventos a restituir a “taxa de conveniência” quando se dispuseram, de boa fé e de forma efetiva, a remarcar gratuitamente o evento ou conceder crédito aos consumidores, o qual opta, por motivos de conveniência pessoal pelo cancelamento. Essa taxa deve ser restituída, quando for o caso, pelas empresas de vendas on-line.⁹

⁸ Nesse sentido, destaca-se a Lei de Introdução do Direito Brasileiro, em seu art. 6º: “Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”; assim como o art. 5 inc. XXXVI da CF. Cabe trazer também as lições de Maximiliano: “Sempre se presume que se não quis substituir, de todo, a norma em vigor; a revogação da lei deve ficar bem clara. Verifica-se atentamente se o parlamento pretendeu reformar o Direito vigente, que circunstâncias o levaram a isto; até onde foi o propósito inovador; quais os termos e a extensão em que se afastou das fontes, nacionais ou estrangeiras, do dispositivo atual. Pelo que eliminou e pelo que deixou de substituir, conclui-se o seu propósito, orienta-se o hermeneuta”. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 139.

⁹ BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 24/2020/ASSESSORIA-SENACON/GAB-SENACON/SENACON/MJ*. Versa sobre a MP nº 948. Brasília, DF: Senacon, 2020.

Também se concluiu que o cancelamento do evento/serviço derivado da pandemia, per se, não é um vício que enseja indenização cível nem sanção administrativa, uma vez que se trata de situação de caso fortuito/força maior.

2.2. Notas técnicas e casos sancionadores

Conforme mencionamos na introdução, uma das principais preocupações dos consumidores, no início da pandemia, era o aumento de preços e o eventual desabastecimento de produtos básicos. De fato, foram veiculadas notícias de aumentos substanciais de preços de produtos como álcool em gel e máscaras. Por esse motivo, além das ações públicas preventivas ao coronavírus, a Senacon reforçou a atuação para coibir a prática de aumento abusivo de preços. É importante ressaltar que situações de choque de oferta ou demanda – como uma abrupta corrida de consumidores a farmácias e supermercados, ao lado da parada da produção na China e na Europa – podem causar aumentos de preço, em razão da lei da oferta e da procura,¹⁰ que não pode ser revogada por autoridade pública.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) coíbe a prática oportunista de aumento arbitrário de preços sem que haja racionalidade econômica para tal conduta.¹¹ No entanto, é necessário diferenciar um ajuste de mercado a uma situação de crise da prática de estocar

¹⁰ Em síntese: quanto mais pessoas buscam determinado produto, atribuindo-lhe mais valor, mais o preço fica alto; em contrapartida, quanto menor o interesse ou utilidade social, menor o preço. Para mais informações, veja: MANKIWI, N. Gregory. *Principle of microeconomics*. 6. ed. Mason: South-Western Cengage Learning, 2012. De acordo com o autor: “Supply and demand are the two words economists use most often—and for good reason. Supply and demand are the forces that make market economies work. They determine the quantity of each good produced and the price at which it is sold. If you want to know how any event or policy will affect the economy, you must think first about how it will affect supply and demand. [...] The terms supply and demand refer to the behavior of people as they interact with one another in competitive markets. Before discussing how buyers and sellers behave, let’s first consider more fully what we mean by the terms market and competition”.

¹¹ Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [...] X – elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços. Previsão similar é encontrada na Lei nº 12.529/11: Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: [...] III – aumentar arbitrariamente os lucros.

produtos adquiridos a preços baixos com objetivo de vender mais caro, apropriando-se do excedente dos consumidores num momento de crise.

A situação econômica pós-Covid-19 inverteu as preferências dos consumidores. Com medo e em casa, consumidores têm adquirido mais um pequeno grupo de bens essenciais e deixado de adquirir muitos outros, de modo que os preços relativos se alteraram radicalmente e muitos negócios deixarão de existir nesse período. Exemplo disso é que desde o início da pandemia, 10,1 milhões de pequenas empresas interromperam as suas atividades, ainda que temporariamente, conforme aponta estudo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).¹²

A Senacon elaborou, até o fim de junho de 2020, 20 Notas Técnicas que versam sobre a pandemia, a fim de orientar os membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - em especial os Procons, consumidores e empresas. Também foram elaboradas inúmeras notas de posicionamento sobre projetos de lei que envolvem assuntos relacionados à Covid-19, tendo sido enviadas 104 notificações para empresas a fim de acompanhar o mercado em diversos setores. Dentre essas notas, pode-se destacar as notas técnicas sobre o aumento abusivo de preços,¹³ a suspensão das aulas presenciais em instituições de ensino,¹⁴ o pagamento de mensalidades em berçários e creches¹⁵ e os direitos dos consumidores que contrataram serviços como academias e centros de atividade física, mas que tiveram as aulas suspensas.¹⁶

¹² SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *O impacto da pandemia de coronavírus nos pequenos negócios*. 2. ed. [S. l.]: Sebrae, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3ghQq7>. Acesso em: 1º jul. 2020.

¹³ BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ*, de 19 de março de 2020. Versa sobre a abusividade na elevação dos preços dos diversos produtos e serviços que podem ser afetados em virtude da pandemia. Brasília, DF: Senacon, 2020.

¹⁴ BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ*, de 25 de março de 2020. Versa sobre a suspensão das aulas presenciais em instituições de ensino. Brasília: Senacon, 2020.

¹⁵ BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 1/2020/GAB-DPDC/DPDC/SENACON/MJ*, de 31 de março de 2020. Versa sobre o pagamento de mensalidades de berçários e creches durante o período de pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília, DF: Senacon, 2020.

¹⁶ BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 20/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ*, de 02 de abril de 2020. Versa sobre os efeitos jurídicos nas relações de consumo no tocante aos direitos dos consumidores que contrataram serviços com academias e centros de atividade física, mas que tiveram as aulas suspensas em razão do risco de propagação de Covid-19. Brasília, DF: Senacon, 2020.

Também foram criados canais de denúncia em parceria tanto com a Câmara e Net (entidade que congrega plataformas de comércio eletrônico, os *marketplaces*) quanto com a Associação Brasileira de Supermercados. O mesmo tipo de acordo foi proposto, mas não finalizado, com a Associação de Farmácias. A Senacon entende que a parceria com o setor privado é o principal caminho para coibir abusos, de forma a harmonizar as relações de consumo e evitar criminalizar a atividade empresarial que garante o abastecimento da população.

Além disso, tendo em vista as denúncias relacionadas ao aumento de preços e outros abusos, a Senacon também iniciou uma série de investigações acerca da cadeia produtiva do álcool em gel, das máscaras cirúrgicas¹⁷ e do leite,¹⁸ a fim de identificar as causas do aumento de preços sentido na ponta pelos consumidores, o que resultou na abertura de processos administrativos sancionadores contra quatro fornecedores que não prestaram esclarecimentos ao órgão, embora também se tenha constatado, em sua grande maioria, aumentos de preços decorrentes dos choques de oferta e demanda.

Para a tarefa, além dos seus técnicos da equipe de monitoramento de mercado, chamou para esse desafio a Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.¹⁹ A Secretaria pretende, ainda, caso seja necessário, contar com outras prestigiosas instituições acadêmicas que fazem pesquisa empírica para que, com isso, possa informar os consumidores de seus achados e eventualmente punir aqueles que abusam dos preços.

Tudo isso sem a necessidade de recorrer ao antigo e ineficaz remédio do tabelamento de preços que tanto mal fez ao país, além

¹⁷ Conforme notícia veiculada no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério solicita informações sobre aumento no preço do álcool gel e máscaras. *Portal eletrônico MJSP*, Brasília, DF, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3cZwaGm>. Acesso em: 1º jul. 2020.

¹⁸ Conforme notícia veiculada no Portal Jota: POMPEU, Ana. Senacon notifica associações de queijo e leite para apurar aumento abusivo de preços. *Portal JOTA*, São Paulo, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2TxPu5H>. Acesso em: 2 jul. 2020.

¹⁹ Conforme explica notícia veiculada no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Senacon firma acordo com entidade de pesquisa para proteger os consumidores de preços abusivos de produtos agropecuários. *Portal eletrônico MJSP*, Brasília, DF, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2LO9ZXw>. Acesso em: 1 jul. 2020.

de levar a sério mecanismos de desregulação de mercado (como a autorização da Anvisa a produzir álcool líquido de 70% e a produção de máscaras artesanais) e de informação aos consumidores. Nessa esteira, diversas foram as *lives*, com mais de mil pessoas em audiência cada uma, para promover educação dos consumidores em relação ao tema, além das iniciativas da própria Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC).

2.3. Portarias

Uma importante preocupação em relação à pandemia é o aumento da judicialização das relações de consumo, que já era um problema antes mesmo da pandemia. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, o ano de 2018 terminou com 78,6 milhões de processos judiciais em tramitação, ou seja, aguardando solução definitiva, com uma taxa de congestionamento (percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano) de 67%.²⁰ Isso significa que, a cada dez ações judiciais que tramitaram, sete continuaram tramitando sem decisão final.

Grande parte das ações em andamento nos juizados especiais são de cunho consumerista. No caso, o assunto mais demandado no juizado especial estadual, em 2018, foi o da “responsabilidade do fornecedor e direito a indenização por dano moral”, representando 12,41% das ações e atingindo o número de 937.798 processos somente em 2018, sem contar a fase recursal (na qual também é o assunto mais demandado, atingindo 254.961 ações) ou de execução.

Tendo em vista a necessidade de rearranjo das mais diversas relações de consumo, a pandemia tem potencial de piorar uma situação que já era preocupante. Diante disso, bem como da dificuldade que os consumidores estavam enfrentando, a importância de mecanismos que promovam a desjudicialização por meio de plataformas digitais é ainda maior, pois é necessário pensar “em ferramentas que garantam um cumprimento espontâneo maior dos direitos do consumidor e que,

²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2019*. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/38taEaO>. Acesso em: 1º jul. 2020.

em caso de eventuais disputas, existam ferramentas mais baratas para resolvê-las em tempo e modo devido”.²¹

Por isso a ampliação da plataforma “consumidor.gov.br” foi uma prioridade da Senacon. Trata-se de uma plataforma de Estado, sob responsabilidade da Senacon, estabelecida pelo Decreto 8.573/2015,²² para conciliação entre consumidores e fornecedores na internet, com foco na solução e prevenção de conflitos de consumo. Por meio dessa plataforma, o consumidor se manifesta, a empresa responde em até 10 dias, o consumidor a avalia e todos podem monitorar o desenvolvimento da resolução. O consumidor, por sua vez, pode registrar reclamações contra qualquer uma das empresas participantes do serviço e um dos seus maiores méritos está na negociação direta entre as partes.²³

Até maio de 2020, a plataforma teve mais de 2,7 milhões de reclamações recebidas pelas 803 empresas credenciadas;²⁴ cerca de 98% das reclamações foram respondidas pelas empresas dentro de um prazo médio de seis dias e meio (menor do que o prazo determinado de dez dias que as empresas têm para responder às reclamações dos consumidores), com 78% de resolutividade avaliada pelos consumidores, que atribuem 3,3, numa escala de 5, às empresas.

Para ampliar o uso da plataforma durante a pandemia da Covid-19 e reduzir os seus efeitos no que se refere à desjudicialização, foi editada a Portaria Senacon nº 15, de 27 de março de 2020, que determinou o cadastro de empresas para viabilizar a resolução dos conflitos pela plataforma, como uma alternativa aos consumidores afetados pela pandemia. Nesse sentido, 183 novas empresas foram cadastradas na plataforma desde a decretação do estado de

²¹ TIMM, Luciano Benetti. Por um plano nacional de defesa dos direitos do consumidor. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2WX7Bko>. Acesso em: 1 jul. 2020.

²² A base normativa para o funcionamento do consumidor.gov é: Lei nº 8.078/90, Art. 4º, caput III e V, Harmonização das Relações de Consumo; Decreto 7.963/2013, Art. 3º I e VI Art. 4º I, Proteção e Defesa do Consumidor como Política de Estado, Harmonização das relações de consumo, Mecanismos alternativos para resolução de conflitos de consumo; Decreto nº 8.573/2015, Institui o sistema alternativo de solução de conflitos de consumo – Consumidor.gov.br; Comitê Gestor – Consumidor.gov.br, Instituído pelo Decreto nº 8.573 e regimento interno – Deliberação nº 1, de 5 de maio de 2016.

²³ Sobre esse assunto, ver: PORTO, Antônio José Maristrello; NOGUEIRA, Rafaela; QUIRINO, Carina de Castro. Resolução de conflitos on-line no Brasil: um mecanismo em construção. *Revista do Direito do Consumidor*, v. 114, p. 295-318, 2017.

²⁴ Informações de junho de 2014 a maio de 2020, obtidas do SINDEC, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

calamidade. Foi uma iniciativa também decorrente de uma segunda portaria, de nº 156 de 1º de abril de 2020,²⁵ sobre a não aplicação de multa a empresas pelo não cumprimento das metas de atendimento dos SACs em decorrência da política de distanciamento promovida por inúmeros governadores e prefeitos.

Outra ação da Secretaria em prol da desjudicialização consiste na proposição ao Conselho Nacional de Justiça, bem como a diversos Tribunais de Justiça Estaduais, e mesmo a entidades privadas sem fins lucrativos que desejem atuar pro bono, do uso de mediação como ferramenta mais adequada de solução de disputas nesse momento.

Além das Portarias indicadas, cabe mencionar também a Portaria Senacon nº 14/2020, que prevê a concessão de 25% de desconto em caso de pagamento antecipado da multa estabelecida pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, a fim de agilizar a arrecadação e a destinação de fundos para o Fundo de Direitos Difusos (FDD), também gerido pela Senacon, que recentemente celebrou o Termo de Execução Descentralizada nº 01/2020 para repassar recursos para o Ministério da Saúde.

3. Conclusão

A pandemia da Covid-19 impôs inúmeros rearranjos nas relações de consumo. O presente artigo buscou apresentar as principais ações adotadas pela Senacon no primeiro semestre de 2020 para endereçar os principais problemas decorrentes da pandemia.

No caso, os primeiros problemas decorrentes da pandemia endereçados pela Secretaria envolviam os mercados turístico e aéreo. Justamente para dirigir a necessidade de parâmetros mínimos a serem adotados na remarcação e no cancelamento de voos, e posteriormente, de outros serviços, foi negociado um Termo de Ajustamento de Conduta com os critérios a serem adotados pelas empresas aéreas nacionais.

²⁵ Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública nº 156, de 1º de abril de 2020. Suspende, temporária e excepcionalmente, o tempo máximo para o contato direto com o atendente no Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, previsto na Portaria nº 2.014, de 13 de outubro de 2008, do Ministério da Justiça.

A Senacon também firmou acordos com empresas de intercâmbio e com as principais produtoras de eventos do Brasil, e, assim como no acordo com as empresas aéreas, contou com a intermediação, a depender da competência, dos Ministérios Públicos Estadual, Distrital ou Federal.

Além disso, a Senacon editou a Portaria 15/2020 para promover uma maior adesão à plataforma “consumidor.gov.br” durante a pandemia e evitar um aumento ainda maior da judicialização das relações de consumo. Também foi editada a Portaria 14/2020, que prevê um desconto de até 25% para empresas que pagarem antecipadamente as multas impostas pelo Departamento de Proteção e Defesa ao Consumidor. Essa receita foi e é destinada ao FDD, fundo gerido pela Senacon, que firmou acordo com o Ministério da Saúde para destinar verbas ao combate da pandemia.

Outro ponto a ser mencionado é a elaboração de diversas notas técnicas destinadas aos principais problemas da pandemia, como o aumento abusivo de preços, a suspensão de aulas em escolas, dentre outros. Essas notas objetivam orientar consumidores, empresas e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, o que é de extrema importância nesse momento. Além disso, a Secretaria continua investigando denúncias relacionadas a supostos aumentos abusivos de preços e outras práticas contra consumidores.

De acordo com as suas atribuições legais, cabe à Senacon desenhar a política nacional das relações de consumo, fiscalizar o cumprimento da lei federal em práticas que tenham repercussão em todo o território do país, harmonizar as relações no mercado, viabilizar mecanismos rápidos e alternativos de solução de disputas e articular políticas públicas com outros entes federais, particularmente agências reguladoras e outros ministérios. Assim, a Secretaria tem tomado todas as providências necessárias ao cumprimento de tais atribuições, trabalhando em defesa do consumidor e redobrando esforços para alcançar as melhores soluções neste momento delicado de enfrentamento à pandemia.

Referências

BRASIL. *Acordo de Cooperação Técnica nº 016/2019*. Acordo de cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), para incremento de métodos autocompositivos, mediante plataformas on-line, para solução de controvérsias consumeristas. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2019*. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/38taEaO>. Acesso em: 1º jul. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério solicita informações sobre aumento no preço do álcool gel e máscaras. *Portal eletrônico MJSP*, Brasília, DF, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3cZwaGm>. Acesso em: 1º jul. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 156, de 1º de abril de 2020. Suspende, temporária e excepcionalmente, o tempo máximo para o contato direto com o atendente no Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, previsto na Portaria nº 2.014, de 13 de outubro de 2008, do Ministério da Justiça. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 abr. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Senacon firma acordo com entidade de pesquisa para proteger os consumidores de preços abusivos de produtos agropecuários. *Portal eletrônico MJSP*, Brasília, DF, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2LO9ZXw>. Acesso em: 1º jul. 2020.

_____. *Processo 08012.000701/2020-73*. Assunto: Defesa do consumidor: Ajustamento de Conduta de Empresas. Termo de Ajustamento de Conduta firmado com: ABEAR – Associação Brasileira das Empresas Aéreas; Tam Linhas Aéreas S.A., Gol Linhas Aéreas S.A.; Passaredo Transportes Aéreos S.A.; Azul Linhas Aéreas S.A.; União (representada pela Secretaria Nacional do Consumidor); Ministério Público Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília, DF, 2020.

_____. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 1/2020/GAB-DPDC/DPDC/SENACON/MJ*, de 31 de março de 2020. Versa sobre o pagamento de mensalidades de berçários e creches durante o período de pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília, DF: Senacon, 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ*, de 25 de março de 2020. Versa sobre a suspensão das aulas presenciais em instituições de ensino. Brasília, DF: Senacon, 2020.

_____. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 20/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ*, de 2 de abril de 2020. Versa sobre os efeitos jurídicos nas relações de consumo no tocante aos direitos dos consumidores que contrataram serviços com academias e centros de atividade física, mas que tiveram as aulas suspensas em razão do risco de propagação de Covid-19. Brasília, DF: Senacon, 2020.

_____. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 2/2020/GAB-SENACON/SENACON/MJ*. Nota Interministerial publicada em 6 de março de 2020 em conjunto com os ministérios do Turismo, da Economia e da Saúde. Brasília, DF: Senacon, 2020.

_____. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica nº 24/2020/ASSESSORIA-SENACON/GAB-SENACON/SENACON/MJ*. Versa sobre a MP nº 948. Brasília, DF: Senacon, 2020.

_____. Secretaria Nacional do Consumidor. *Portaria nº 14, de 19 de março de 2020*. Disciplina a incidência de fator de redução no pagamento de multas aplicadas pela Secretaria Nacional do Consumidor em caso de renúncia, pelo infrator, ao direito de recorrer da decisão administrativa de que trata o art. 46 do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Brasília, DF: Senacon, 2020.

_____. Secretaria Nacional do Consumidor. *Portaria nº 15, de 27 de março de 2020*. Determina o cadastro de empresas na plataforma Consumidor.gov.br para viabilizar a mediação via internet, pela Senacon, dos conflitos de consumo notificados eletronicamente. Brasília, DF: Senacon, 2020.

_____. Secretaria Nacional do Consumidor. Recomendações da Senacon para remarcação de viagens: nota à imprensa. *Portal eletrônico MJSP*, São Paulo, 14 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2TvUsQB>. Acesso em: 2 jul. 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Impacto econômico do Covid-19: propostas para o turismo brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31sEk6Z>. Acesso em: 1º jul. 2020.

MANKIWI, N. Gregory. *Principle of microeconomics*. 6. ed. Mason: South-Western Cengage Learning, 2012.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

PORTO, Antônio José Maristrello; NOGUEIRA, Rafaela; QUIRINO, Carina de Castro. Resolução de conflitos on-line no Brasil: um mecanismo em construção. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 114, p. 295-318, 2017.

POMPEU, Ana. Senacon notifica associações de queijo e leite para apurar aumento abusivo de preços. *Portal JOTA*, São Paulo, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2TxPu5H>. Acesso em: 2 jul. 2020.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Impactos recentes do coronavírus no segmento de turismo de negócios e eventos. [S. l.]: Sebrae, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2NDepS0>. Acesso em: 2 jul. 2020.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *O impacto da pandemia de coronavírus nos pequenos negócios*. 2. ed. [S. l.]: Sebrae, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3ghQq7Q>. Acesso em: 1º jul. 2020.

TIMM, Luciano Benetti. *Covid-19 e atuação da Senacon: por uma política pública baseada em evidências científicas*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 11 abr. 2020.

_____. *Impactos da pandemia do coronavírus para os consumidores*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 mar. 2020.

TIMM, Luciano Benetti. *Políticas públicas para o consumidor em tempos de Covid-19*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 7 maio 2020.

_____. Por um plano nacional de defesa dos direitos do consumidor. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2WX7Bko>. Acesso em: 1º jul. 2020.

