



REPERCUSSÕES DA PANDEMIA SOBRE A PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020

Beatriz Simas Silva

REPERCUSSÕES DA PANDEMIA SOBRE A PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020

Beatriz Simas Silva¹

¹ Consultora Legislativa do Senado Federal, do Núcleo de Direito, área de Direito Econômico e Regulação, Direito Empresarial e do Consumidor. E-mail: biasimas@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SILVA, Beatriz Simas. **Repercussões da Pandemia sobre a Proteção e Defesa do Consumidor: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Fevereiro 2021 (Texto para Discussão nº 295). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 25 fev.2021.

REPERCUSSÕES DA PANDEMIA SOBRE A PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR: BREVE ANÁLISE DE IMPACTOS, RISCOS E MEDIDAS DISCUTIDAS AO LONGO DE 2020

RESUMO

O objetivo deste trabalho é fazer um registro das principais medidas adotadas ao longo de 2020, em função da pandemia da Covid-19, que tangenciam questões relacionadas à proteção e defesa do consumidor na esfera regulatória, legislativa e judiciária naqueles setores econômicos mais afetados. Também faz parte da pesquisa um levantamento das principais recomendações oriundas de organismos internacionais dedicados ao estudo de questões consumeristas. A maior parte das medidas adotadas possui caráter transitório, e este parece ser um dos desafios para o futuro próximo: decidir sobre a retirada ou prorrogação de algumas dessas regras em um cenário ainda repleto de incertezas, ao mesmo tempo em que aperfeiçoamentos ao marco legal de proteção ao consumidor permanecem sob discussão.

PALAVRAS-CHAVE: direito do consumidor; contratos; regulação; pandemia; jurisprudência.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	ANÁLISE DO CENÁRIO INTERNACIONAL	2
3	ANÁLISE DO CENÁRIO BRASILEIRO	9
4	PERSPECTIVAS FUTURAS	24

1 INTRODUÇÃO

Em 2020 o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) – CDC – completou trinta anos em vigor e este importante marco legal foi colocado à prova diante dos desafios trazidos pela pandemia do coronavírus (COVID-19). A implementação das medidas de isolamento social, com o fechamento e suspensão de diversos tipos de atividades econômicas, trouxe uma série de incertezas no que diz respeito aos contratos já firmados. A perda de renda das famílias acentuou as preocupações em torno do aumento da inadimplência, especialmente entre aqueles grupos que mesmo antes do início da pandemia, já poderiam ser classificados como superendividados. Do outro lado, empresas dos mais variados portes foram afetadas pela abrupta queda de demanda e obrigadas a renegociar contratos e dívidas enquanto lutavam para garantir a continuidade de seus negócios.

O objetivo deste trabalho é fazer um registro das medidas que tangenciam questões afetas à área do direito do consumidor que foram aprovadas ou colocadas em debate ao longo de 2020 e refletir acerca dos principais desafios impostos. O texto foi organizado em três partes:

- (1) Análise do cenário internacional: a pandemia impactou economias e famílias ao redor de todo o mundo. Os efeitos desta crise global entraram assim no foco de diversos organismos internacionais dedicados ao estudo de questões relacionadas à proteção aos consumidores, em especial nas áreas de serviços financeiros e comércio eletrônico. Os diagnósticos e soluções sugeridas contêm informações de valor para o debate de propostas destinadas a tratar problemas identificados no caso brasileiro.
- (2) Análise do cenário brasileiro: o objetivo foi identificar algumas das principais questões surgidas na área consumerista e as respostas correspondentes, nas diversas esferas governamentais. Não há a pretensão de esgotar todos os setores econômicos afetados pela pandemia, mas concentrar o estudo naqueles segmentos e temas que ganharam maior destaque.
- (3) perspectivas futuras: na medida em que os impactos econômicos da pandemia ainda deverão ser sentidos por algum tempo, a intenção é avaliar possíveis impactos sobre a estrutura de proteção e defesa do consumidor a curto e médio prazo.

O trabalho inclui um relato das ações adotadas ou discutidas pelos mais diversos tipos de agentes ao longo do tempo. Contudo, desde já se faz necessária a observação de que o seguinte processo ainda não se concluiu: como consumidores e empresas continuam a lidar com os efeitos ocasionados pela pandemia. É de se esperar que ao longo de 2021 o debate em torno de muitas das questões aqui levantadas permaneça na agenda de reguladores, legisladores e demais operadores do direito.

2 ANÁLISE DO CENÁRIO INTERNACIONAL

A grande recessão que assolou o mundo a partir de 2007 com a crise das hipotecas *subprime* evidenciou os efeitos deletérios da falta de informação e educação financeira adequadas na comercialização de serviços financeiros. A questão passou a receber uma maior atenção em fóruns internacionais voltados a estudar e a desenvolver recomendações relacionadas à manutenção da estabilidade financeira e ao desenvolvimento econômico e desde então a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em conjunto com os países integrantes do G20 (fórum de governança global formado pelas dezenove maiores economias do mundo, incluindo o Brasil, e a União Europeia), mantém uma Força-Tarefa sobre Proteção do Consumidor de Serviços Financeiros.

Ao longo de 2020 os esforços foram direcionados para o monitoramento dos efeitos da pandemia do coronavírus sobre os consumidores de serviços financeiros e para o debate de possíveis linhas de ação que pudessem ajudar a enfrentar os desafios identificados. Além de manter um painel de acompanhamento das ações adotadas por cada um dos países integrantes da Força-Tarefa¹, em 17 de abril de 2020 o grupo divulgou uma lista de medidas que poderiam ser consideradas por reguladores e entidades de proteção e defesa do consumidor dos países membros, atuando de forma isolada ou em colaboração com o setor privado, de forma a auxiliar consumidores enfrentando dificuldades financeiras em função da pandemia ou que necessitassem de auxílio para reorganizar suas finanças pessoais. O documento reforça que tais

¹ Conforme informações disponíveis em: <<https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/financial-consumer-protection/taskforcememberresponsestocovid-19.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

medidas não constituem uma recomendação formal da Força-Tarefa, sendo necessário que sua eventual aplicabilidade fosse analisada diante das circunstâncias de cada jurisdição². A seguir, passamos a relatar algumas das contribuições contidas no texto.

Com relação às dívidas existentes anteriormente à eclosão da pandemia, as recomendações foram no sentido da negociação de medidas para flexibilização de pagamentos (como diferimento do pagamento de uma ou mais parcelas e extensão do prazo dos contratos, acompanhadas do fornecimento de informações claras a respeito das opções disponíveis e dos impactos sobre o valor total dos contratos); suspensão ou diferimento de atividades de cobrança de créditos inadimplentes, incluindo ações como a retomada de bens.

No que diz respeito à provisão a formas emergenciais de acesso a recursos, a Força-Tarefa sugeriu que autoridades e instituições financeiras considerassem formas de se permitir o acesso emergencial a recursos de depósito a prazo, poupança e outros tipos de investimentos para consumidores em dificuldades financeiras em função da Covid-19. Nas jurisdições onde essa questão seja relevante, uma opção que se aventou dizia respeito à possibilidade de acesso aos recursos destinados a poupança previdenciária, alertando-se quanto à importância de sopesar as implicações dessa decisão a longo prazo. Quanto ao acesso aos serviços bancários, as recomendações foram no sentido de um maior incentivo ao uso de canais remotos de atendimento, inclusive se levando em conta as necessidades e limitações dos consumidores de serviços financeiros. Na área de seguros, as recomendações destacaram importância de garantir a transparência de informações aos consumidores quanto às políticas de cobertura e ao tratamento prestado nas hipóteses de pedidos de indenização. Por fim, houve ainda recomendações quanto à necessidade de protegerem os consumidores nesse período com relação a três aspectos: (a) fornecimento de informações adequadas quanto à gestão de finanças pessoais e investimentos, especialmente para aqueles que enfrentam dificuldades financeiras; (b) emissão de alertas a fim de prevenir os consumidores quanto aos riscos

² Conforme informações disponíveis em: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124996-e6qk9dk3ta&Title=Financial%20consumer%20protection%20responses%20to%20COVID-19>. Acesso em: 28 jan. 2021.

de fraudes no contexto da pandemia do coronavírus; e (c) manutenção de canais claros de comunicação com os consumidores a fim de informá-los acerca das opções disponíveis quando da renegociação de contratos e também das implicações financeiras inerentes a cada uma das opções.

Uma outra área que chamou atenção dos especialistas da OCDE dizia respeito à proteção dos consumidores *online* em meio à pandemia do coronavírus³. Um dos efeitos imediatos da implementação das medidas de isolamento social foi um aumento do uso de canais eletrônicos de comércio. A OCDE manifestou preocupação com consumidores que já são considerados mais vulneráveis, como grupos de baixa renda e idosos, que naturalmente se tornam mais propensos a se tornarem vítimas de fraudes e de práticas abusivas, como a comercialização de produtos e serviços com base em informações incompletas ou enganosas. Reconheceram, por outro lado, que a área de defesa do consumidor enfrentava em muitas jurisdições um desafio delicado: ao mesmo tempo em que não seria possível descuidar da proteção do consumidor em seus mais diversos segmentos, tornava-se necessário buscar formas de lidar com os desafios enfrentados pelas empresas e pela necessidade de garantir a segurança dos trabalhadores. Tais preocupações, segundo o órgão, levaram à concessão de exceções temporárias em algumas áreas de direito do consumidor. Muitas cadeias de distribuição foram afetadas, com atrasos no processo de entrega de encomendas, o que levou à necessidade de adoção de medidas que priorizassem o transporte de produtos considerados essenciais. Observamos que no caso brasileiro, como será tratado mais à frente, um exemplo de medida excepcional foi a suspensão temporária de alguns padrões mínimos de atendimento aplicáveis aos Serviços de Atendimento ao Cliente (SACs).

Com o crescimento do comércio *online* durante a pandemia, a OCDE alertou também para o avanço de esquemas fraudulentos ao redor do mundo. As formas de tentar enganar o consumidor são inúmeras: venda de produtos que não trazem os benefícios anunciados (como de substâncias que prometem curar ou prevenir contra o coronavírus); venda de produtos sem que sejam honrados os compromissos quanto a prazo e forma de entrega; proliferação de

³ Conforme nota disponível em: <<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/protecting-online-consumers-during-the-covid-19-crisis-2ce7353c/>>. Acesso em: 28 jan.2021.

esquemas de pirâmides e outros tipos de fraudes financeiras ou fornecimento de empréstimos a taxas abusivas por pessoas não autorizadas a operar no sistema financeiro. Tais esquemas normalmente exploram a situação de vulnerabilidade dos consumidores, seja porque possuem pouca familiaridade com o comércio eletrônico e foram obrigadas a recorrer a este canal para aquisição de produtos e serviços diante do isolamento social, seja porque estão emocionalmente e financeiramente fragilizados.

A OCDE destacou ainda que essas questões todas se revertem de importância também para os empresários porque a confiança é um fator relevante para o funcionamento do comércio, especialmente o comércio eletrônico, em que, na maior parte das vezes os consumidores não podem avaliar o produto ou serviço adquirido antes de fazer a compra. Diante desse quadro, o organismo ressaltou a importância dos grandes *market-places*, das autoridades responsáveis pela proteção ao consumidor e da cooperação internacional aturem de forma conjunta na prevenção de fraudes, na educação do consumidor e na disseminação de informações adequadas de forma a permitir escolhas conscientes. No caso dos *market-places*, houve ainda recomendação explícita para se identificar e remover anúncios de mercadorias vendidas a preços abusivos ou contendo promessas de benefícios ineficazes, bem como de se manter um canal de comunicações aberto com as autoridades de forma a coordenar esforços.

Um ponto destacado pela OCDE como um desafio em diversas jurisdições dizia respeito à área telecomunicações e aos esforços para assegurar o acesso a serviços de banda larga de qualidade e a preços acessíveis – relataram que algumas jurisdições o tráfego na internet teria aumentado em até 60%. Diferentes países adotaram estratégias variadas ao longo da pandemia para enfrentar a questão, como redução de cobrança para grupos específicos e a garantia de não interrupção do serviço e isenção da cobrança de multas durante um período fixo. A OCDE observou ainda que um dos efeitos imediatos da pandemia foi aprofundar o abismo digital que separa aqueles que têm acesso a serviços de qualidade, e educação digital para acessá-los, e aqueles que não têm acesso a uma inclusão digital plena. Destacaram que essa divisão é muito clara quando se compara a realidade em países desenvolvidos em oposição a

economias em desenvolvimento, habitantes de áreas urbanas *versus* áreas rurais, entre outros.

Outro organismo internacional que monitorou os impactos da pandemia da covid-19 sobre os direitos dos consumidores e alertou para a necessidade do monitoramento de fraudes foi a *International Consumer Protection and Enforcement Network* (ICPEN)⁴. Todos os anos a organização lança uma campanha de prevenção a fraudes com temas específicos e em 2020 a iniciativa teve como alvo o estado de emergência em função da pandemia do coronavírus (marcada nas redes sociais como #COVID19EMERGENCY) e buscou abordar diversas condutas em que agentes mal-intencionados poderiam tentar levar algum tipo de vantagem sobre consumidores fragilizados.

Entre os tópicos abordados estavam, por exemplo, alertas acerca de cautelas necessárias para cancelamento ou remarcação de viagens; mensagens de incentivo ao consumo responsável como forma a evitar compras movidas pelo pânico e capazes de elevar preços e promover a escassez de produtos essenciais; fornecimento de informações acerca de regras de segurança para prevenir o roubo de dados pessoais e fraudes em meio eletrônico; alertas quanto a anúncios oferecendo produtos fraudulentos prometendo, entre outras coisas, prevenir ou curar as doenças causadas pelo coronavírus; e incentivo ao uso de canais virtuais de atendimento de forma a evitar deslocamentos e atendimentos presenciais arriscados, entre outras medidas.

Por fim, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) também não permaneceu alheia aos impactos da pandemia sobre os consumidores e igualmente levantou alertas em relação a questões que se tornaram prioritárias para diversos países. Em um primeiro momento, os avisos foram direcionados às preocupações com relação a práticas fraudulentas e preços abusivos na comercialização de produtos essenciais.⁵ Em abril de 2020 estas preocupações iniciais foram reforçadas, e a UNCTAD divulgou um conjunto de nove recomendações que deveriam ser levadas em conta pelos governos locais de forma a proteger os consumidores durante a

⁴ Disponível em: <<https://icpen.org/fraud-prevention-month>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

⁵ Disponível em: <<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2324>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

pandemia⁶. Eram elas: (1) estabelecer de mecanismos de coordenação entre as autoridades relevantes, tais como órgão de proteção ao consumidor, vigilância sanitária, aduana e defesa da concorrência; (2) monitorar, de forma extraordinária, o mercado dos bens considerados essenciais, incluindo aqueles usados para combater a doença; (3) avaliar a viabilidade de imposição de limites de preço para certos produtos, como máscaras; (4) adotar de medidas para o combate a preços abusivos, estoque de produtos e propaganda falsa ou enganosa; (5) engajar as plataformas online para cooperar na prevenção contra práticas de mercado abusivas; (6) prestar atenção às necessidades de consumidores vulneráveis e hipossuficientes, especialmente com relação ao acesso a produtos essenciais e serviços básicos, como água, energia e serviços financeiros; (7) considerar a possibilidade de estender o prazo para pagamento de alguns tipos de contas mensais, em cooperação com as instituições financeiras; (8) divulgar campanhas de forma a manter o consumidor informado a respeito de esquemas fraudulentos e práticas de mercado abusivas relacionadas à pandemia, bem como para informar sobre canais preparados para o registro de reclamações; e (9) cooperar com outras agências de proteção ao consumidor, de forma a promover uma troca de informações acerca de políticas e medidas adotadas para reforçar a proteção ao consumidor em meio à pandemia da covid-19.

Na mesma data, o órgão também emitiu um conjunto de cinco recomendações que os governos deveriam observar de forma a proteger a competição dentro dos mercados durante a pandemia, com o intuito de assegurar a livre concorrência, prevenir a escassez de produtos e que empresas tirem vantagem da pandemia para se engajar em práticas anticoncorrenciais, como criação de cartéis e abuso do poder de mercado⁷.

As recomendações da UNCTAD são bastante abertas, podendo ser aplicáveis a diversos setores da economia que têm sofrido os impactos da pandemia. Contudo, em junho de 2020, o setor aéreo, um dos mais afetados pelas medidas de isolamento social e fechamento de fronteiras, foi objeto de

⁶ Disponível em: <<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2326>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

⁷ Disponível em: <<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325>>. Acesso em: 7 de jul. 2020.

uma análise mais específica⁸, que culminou ainda com a divulgação de cinco recomendações para a proteção de consumidores turistas. Nesse documento a UNCTAD relata que, diante do fechamento de fronteiras e cancelamentos de voos, havia alertas quanto ao risco de insolvência de diversas empresas caso as políticas de reembolso previstas na legislação ou regulamento de diversos países tivessem que ser seguidas à risca. Mesmo reconhecendo a magnitude do problema e a excepcionalidade das circunstâncias enfrentadas, a UNCTAD manifestou-se pela busca de soluções negociadas com os consumidores e pela adoção de cautela quanto a medidas voltadas a afastar a proteção aos consumidores, especialmente os mais vulneráveis:

Amicable solutions, where consumers accept some new conditions proposed by airlines, are a good way of preserving both consumers' rights and the service itself.

However, not all consumers will be in a position to accept a voucher or a delayed refund. Some consumers may need the refund money immediately and, if their right is recognized in the consumer protection law or in the contract with the airline, their claim should be satisfied.

As recomendações da UNCTAD para as autoridades de proteção ao consumidor, diante da necessidade de lidar com o grande número de cancelamento de viagens e aumento dos pedidos de reembolso foram as seguintes: *(a)* negociação com as companhias aéreas para a elaboração de programas voluntários de créditos (“vouchers”) que respeitem os direitos dos consumidores; *(b)* observação e aplicação das penalidades previstas nas normas de defesa do consumidor de forma a proteger o consumidor em caso de não observância dos direitos a estes assegurados; *(c)* fornecimento de informação clara, precisa e adequada aos consumidores nas hipóteses de voos cancelados, inclusive quanto a regras de reembolso; *(d)* garantia de transparência no processo para confirmação, cancelamento e reembolso seja transparente; e *(e)* implementação mecanismos eficientes para resolução de disputas entre consumidores e empresas, preferencialmente por meio eletrônico.

⁸ Disponível em: <<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2383>>. Acesso em: 7 jul.2020.

3 ANÁLISE DO CENÁRIO BRASILEIRO

Apesar de o mundo ter sido surpreendido pelas circunstâncias excepcionais advindas da pandemia do coronavírus, cabe observar que o Direito Privado previa algumas ferramentas para lidar com eventos de força maior que tornassem impossível o cumprimento de uma ou mais obrigações avançadas contratualmente. Assim, antes da aprovação que qualquer iniciativa legislativa, a questão dos contratos vigentes diante da nova realidade trazida pandemia foi tema de inúmeros artigos escritos por eminentes doutrinadores que discutiram possíveis alternativas jurídicas para os dilemas que se impunham. A esse respeito, é possível citar como exemplo o artigo de Flávio Tartuce em que é feita uma análise minuciosa das hipóteses de aplicação do arcabouço legal existente a negócios jurídicos afetados pela pandemia⁹. Entretanto, conforme será visto a seguir, o arcabouço existente não foi suficiente para lidar com a magnitude dos desafios apresentados e o estabelecimento de medidas excepcionais a serem aplicadas durante esse período, seja suspendendo temporariamente regras até então em vigor ou criando regimes transitórios, passou a ser debatido.

A revisão de leis em um ambiente desse tipo torna-se uma tarefa das mais complexas, e é necessária atenção para se respeitarem os óbices constitucionais, tendo em vista a impossibilidade de retroatividade de lei para atingir o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (inscritas sob o título de direitos e garantias fundamentais constantes do inciso XXXVI do art. 5º da Magna Carta).

Ainda assim, Carlos Eduardo Elias de Oliveira, em artigo que analisa a questão da retroatividade das leis emergenciais em tempos de pandemia, observa que mesmo nas hipóteses em que as novas leis não possam ser aplicadas retroativamente, elas podem ser utilizadas para “positivar regras e princípios anteriores, de modo a servir como um guia para os juízes, ao se

⁹ Conforme artigo publicado em <<https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/825339266/o-coronavirus-e-os-contratos-extincao-revisao-e-conservacao-boa-fe-bom-senso-e-solidariedade>>. Acesso em: 16 set.2020.

depararem com contratos antigos, interpretem a legislação anterior de um modo a chegar a um resultado similar ao que foi posteriormente positivado”¹⁰.

Uma das primeiras normas editadas no início da pandemia foi a Medida Provisória nº 925, de 18 de março de 2020, direcionada ao setor aéreo, que trouxe um novo regramento para o reembolso de passagens aéreas nas hipóteses de cancelamento de voos pela companhia aérea ou de desistência da viagem pelo passageiro. De acordo com o texto proposto, o prazo para reembolso de passagens aéreas nas hipóteses de cancelamento de voo ou desistência da viagem deveria acontecer em até doze meses. Os consumidores finais ficariam isentos do pagamento de penalidades contratuais, na hipótese de desistência da viagem, caso aceitassem receber um crédito para utilização em nova viagem no prazo de doze meses.

A Medida Provisória nº 925, de 2020, foi convertida na Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, e incluiu a previsão de correção monetária de eventual sobre os valores reembolsados, ampliando ainda para dezoito meses o prazo para utilização dos créditos por parte daqueles que fizerem esta opção. Abriu ainda a possibilidade de que o titular dos créditos permita sua utilização por terceiros.

A Lei resultante esclareceu que as duas medidas poderiam ser aplicadas tanto nas hipóteses de cancelamento de voos pela companhia aérea quanto na hipótese de desistência de voo pelo passageiro, para o período compreendido entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020. A aprovação da medida foi justificada diante da necessidade de garantir a solvência das companhias aéreas e de também proteger o consumidor que teve voos cancelados ou precisou desistir de uma viagem. Nas hipóteses de cancelamento de voos, como anteriormente as companhias aéreas tinham até trinta dias para devolver os recursos aos clientes, a inclusão da cláusula de correção monetária buscou minimizar os custos para o consumidor dessa ampliação do prazo para até doze meses.

¹⁰ Conforme artigo “Retroatividade das Leis: As Leis Emergenciais em Tempos de Pandemia”. Disponível em: <http://www.flaviotartuce.adv.br/artigos_convitados>. Acesso em: 16 set. 2020.

De qualquer forma, é importante ressaltar que o cancelamento de um voo não é o único efeito adverso que muitos consumidores enfrentaram em função da pandemia: perda de renda, desemprego, despesas inesperadas de saúde, entre outras questões, levaram milhões de pessoas a enfrentar dificuldades de caixa que tornariam interessante o recebimento desses valores de forma mais rápida. Por outro lado, quanto à possibilidade de remarcação da passagem por meio de utilização dos créditos, sem cobrança de penalidade, trata-se de medida que beneficiou principalmente aqueles que ainda tinham interesse ou necessidade de viajar e que adquiriram passagens mais baratas, que normalmente preveem a cobranças de tarifas mais altas para remarcação ou cancelamento de voos.

No campo infralegal, paralelamente às alterações legislativas tratadas no parágrafo anterior, a Resolução nº 556, de 13 de maio de 2020, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), flexibilizou temporariamente regras aplicáveis aos contratos de transporte aéreo nas hipóteses de alteração programada, atraso ou cancelamento de voo e interrupção do serviço:

Art. 3º Nos casos de alteração programada pelo transportador (art. 12 da Resolução nº 400, de 2016), atraso do voo, cancelamento do voo e interrupção do serviço (art. 21 da Resolução nº 400, de 2016), ficam suspensas as obrigações de oferecer:

I – assistência material (art. 27 da Resolução nº 400, de 2016), quando as situações previstas no *caput* deste artigo forem decorrentes do fechamento de fronteiras ou de aeroportos por determinação de autoridades;

II – reacomodação em voo de terceiro para o mesmo destino, na primeira oportunidade (art. 28 da Resolução nº 400, de 2016), onde houver disponibilidade de voo próprio do transportador; e

III – execução do serviço por outra modalidade de transporte (arts. 12 e 21 da Resolução nº 400, de 2016).

Parágrafo único. O transportador fica desobrigado de observar a característica de alimentação de acordo com o horário e de fornecer voucher individual (inciso II do art. 27 da Resolução nº 400, de 2016).

Essas regras excepcionais aplicáveis ao setor aéreo e previstas para vigorar até 31 de dezembro de 2020 foram prorrogadas nos últimos dias de 2020. Em 10 de dezembro de 2020 foi publicada a Resolução nº 598, que estendeu até 30 de outubro de 2021 os efeitos da Resolução nº 556, de 2020.

Na sequência, em 31 de dezembro de 2020 foi publicada a Medida Provisória nº 1.024, que também prolongou os efeitos da Lei nº 14.024, de 2020 para voos com data até 31 de outubro de 2021. Mais uma vez, na Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória, a fundamentação está centrada na necessidade de aliviar as pressões sobre o fluxo de caixa de curto prazo das empresas aéreas, enquanto a contrapartida ofertada aos consumidores é a possibilidade de recebimento de crédito, sem a cobrança de taxas de cancelamento, àqueles que optarem por essa forma de ressarcimento e necessitarem remarcar suas viagens.

Além das companhias aéreas, os demais segmentos do setor de turismo e também o setor de cultura estiveram entre as primeiras atividades econômicas afetadas pela imposição de medidas de distanciamento social em função da pandemia. Nesse sentido, a Medida Provisória nº 948, de 8 de abril de 2020, buscou regular o cancelamento dos serviços, de reservas e nesses setores. De acordo com o art. 2º do referido normativo, os fornecedores não teriam a obrigação de realizar reembolsos nas hipóteses de remarcação, disponibilização de crédito para uso posterior (em até doze meses) ou realização de outro acordo com o consumidor. Para fazer jus à remarcação ou recebimento do crédito sem penalidades, o consumidor deveria manifestar sua opção em até noventa dias. Por fim, na impossibilidade de acordo, ficou estabelecido que o reembolso dos valores atualizados monetariamente deveria ser feito em até doze meses. Esta Medida Provisória também sofreu modificações ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional e resultou na Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020. O prazo para remarcação dos serviços, das reservas ou dos eventos adiados foi ampliado para dezoito meses e passou-se a prever a obrigatoriedade de reembolso em doze meses, contados a partir do encerramento do estado de calamidade pública na hipótese de o fornecedor ser impedido de promover a remarcação do evento ou a disponibilização de crédito para aquisição de outro tipo de serviço.

O período de excepcionalidade atingiu não apenas as relações de consumo, afetando praticamente todas as áreas do direito civil. Diante de tal cenário, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020, que estabeleceu um Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações

jurídicas de Direito Privado (RJET) durante o período da pandemia do coronavírus, seguindo iniciativas adotadas também em outros países, como por exemplo a Alemanha¹¹. Entre as medidas trazidas pelo RJET, que produziram efeitos entre 20 de março de 2020 e 30 de outubro de 2020, estavam a suspensão de prazos prescricionais e decadenciais (art. 3^o), prazos de aquisição de propriedade mobiliária ou imobiliária (art. 10), previsão para realização de assembleias gerais e assembleias condominiais sob a forma virtual (arts. 4^o, 5^o e 12) e suspensão de liminares em ações de despejo (art. 9^o).

Mais especificamente no que diz respeito à área de defesa do consumidor, o art. 7^o do RJET estabeleceu que não deveriam ser considerados como fatos imprevisíveis, para os fins exclusivos dos arts. 317¹², 478¹³, 479¹⁴ e 480¹⁵ do Código Civil, o aumento da inflação, a variação cambial, a desvalorização ou a substituição do padrão monetário. Contudo, o § 1^o do artigo 7^o excepcionou a aplicação do comando contido no *caput* às regras sobre revisão contratual previstas no Código de Defesa do Consumidor. Por fim, o §2^o do art. 7^o estabeleceu que, para os fins do RJET, as normas de proteção ao consumidor não se aplicariam às relações contratuais subordinadas ao Código Civil, incluindo aquelas estabelecidas exclusivamente entre empresas ou empresários. A Lei nº 14.010, de 2020, suspendeu ainda, até 30 de outubro de 2020, a aplicação do art. 49 do Código de Defesa do Consumidor na hipótese de entrega domiciliar de produtos perecíveis ou de consumo imediato e de medicamentos. A garantia conferida pelo CDC nesses casos consiste no direito de o consumidor desistir da compra no prazo de sete dias contados a partir da assinatura do contrato ou do ato de recebimento do produto ou serviço sempre que a

¹¹ Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/coluna/german-report/323985/lei-alema-para-amenizacao-dos-efeitos-do-coronavirus-altera-temporariamente-as-regras-dos-contratos-essenciais-de-longa-duracao>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

¹² Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação.

¹³ Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

¹⁴ Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato.

¹⁵ Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva.

contratação ocorrer fora do estabelecimento comercial, como por exemplo nas hipóteses de vendas por telefone ou a domicílio. Houve, portanto, uma supressão de garantias ao consumidor, justificada por uma preocupação maior, de manter cadeias logísticas em funcionamento durante a fase de *lockdown*, ao mesmo tempo em que era necessário promover práticas de distanciamento social a fim de reduzir as taxas de contágio e minimizar os riscos para os trabalhadores que permaneciam em serviço presencial.

Paralelamente às iniciativas legislativas, os reguladores setoriais adotaram medidas destinadas a lidar com os efeitos da pandemia em diversos setores da economia. Sem a pretensão de abarcar todos os setores econômicos ou exaurir o rol de medidas excepcionais, relacionamos a seguir algumas destas medidas.

Na área bancária, diversas instituições financeiras permitiram a postergação do pagamento de parcelas de empréstimos pessoais, de financiamento de veículos e de empréstimos imobiliários de clientes que tiveram sua renda afetada pela pandemia. De forma a facilitar esse processo de renegociação, o Banco Central do Brasil editou a Resolução nº 4.782, de 16 de março de 2020, que flexibilizou regras de gerenciamento de risco de crédito aplicáveis reestruturações de operações de crédito realizadas até 30 de setembro de 2020 e a Resolução nº 4.803, de 9 de abril de 2020, que alterou as regras de provisionamento para operações de crédito renegociadas no período de 1º de março de 2020 a 30 de setembro de 2020¹⁶. Esses prazos finais foram posteriormente prorrogados até 31 de dezembro de 2020, respectivamente pelas Resoluções nº 4.856 e nº 4.855, ambas de 24 de setembro de 2020.

No que tange ao setor de seguros, a Superintendência Nacional de Seguros Privados (SUSEP) divulgou em sua página orientações destinadas a auxiliar os consumidores do mercado de seguros, incluindo produtos destinados a período da pandemia¹⁷. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por

¹⁶ Uma lista das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil no contexto do combate aos efeitos econômicos adversos da pandemia do coronavírus pode ser obtida em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19>. Acesso em: 2 fev.2021.

¹⁷ Conforme informações disponíveis em: <<http://www.susep.gov.br/setores-susep/noticias/noticias/susep-reune-dicas-para-o-consumidor-de-seguros-se-organizar-durante-a-pandemia>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

sua vez, proibiu o corte de energia por falta de pagamento no período compreendido entre março e julho de 2020. Entretanto, esgotado esse prazo, a Aneel entendeu estendeu tal proibição para os consumidores classificados como de “Baixa Renda” enquanto perdurasse o estado de emergência em função da pandemia, previsto no Decreto Legislativo nº 6, de 2020. No que diz respeito a planos de saúde, a Agência Nacional de Saúde Suplementar determinou, em agosto de 2020, a suspensão de reajustes por um prazo de 120 dias¹⁸ e, em novembro de 2020, definiu que a recomposição do reajuste suspenso para esse período deveria ser parcelada em 12 meses a partir de janeiro de 2021¹⁹. O início da cobrança desta recomposição, contudo, tem gerado muitas críticas pois um grande contingente de consumidores segue sendo afetado pela perda de renda decorrente da pandemia, havendo também queixas quanto à falta de transparência acerca da natureza dos valores cobrados²⁰.

A suspensão das aulas presenciais com sua substituição por aulas remotas, a adoção do teletrabalho por diversas empresas e um maior recurso ao comércio eletrônico para realização até mesmo de compra de itens considerados essenciais também pressionaram o setor de telecomunicações.

De acordo com dados da Agência Nacional de Telecomunicações²¹ (ANATEL), as reclamações de consumidores de serviços de telecomunicações durante o primeiro semestre de 2020²² registraram um crescimento de 6,6% em relação ao segundo semestre de 2019. Destaca-se o crescimento de reclamações relacionadas ao serviço de banda larga fixa, que aumentou cerca de 40% em comparação com o semestre anterior, perfazendo um total de 394 mil reclamações, cuja maior parte estaria relacionada à qualidade do serviço ofertado. O regulador relaciona ainda o crescimento no número de reclamações

¹⁸ Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/coronavirus-covid-19/coronavirus-todas-as-noticias/5913-ans-determina-suspensao-de-reajustes-de-planos-de-saude-por-120-dias>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/consumidor/6034-ans-define-que-recomposicao-do-reajuste-suspenso-em-2020-sera-parcelada-em-12-meses>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

²⁰ Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/01/4902149-reajustes-de-planos-de-saude-chegam-a-70--e-assustam-o-consumidor.html>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

²¹ Disponível em: <<https://antigo.anatel.gov.br/consumidor/component/content/article/109-manchetes/981-confira-o-balanco-semestral-de-reclamacoes-registradas-na-anatel>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

²² Estes eram os dados mais recentes à época em que este texto foi finalizado.

com o início das medidas de isolamento social. Paralelamente, ainda no setor de telecomunicações, deve ser registrado o embate travado na justiça a respeito da possibilidade de corte de serviços de telecomunicações por inadimplência durante o período de emergência. Ao longo do ano, uma série de ações civis públicas foram tentadas com o intuito de proibir que operadoras suspendessem serviços de telecomunicações mesmo em caso de inadimplência²³.

Ao longo do ano de 2020, a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) divulgou uma série de notas técnicas sobre questões sensíveis para os consumidores em função das consequências trazidas pela pandemia, abordando, por exemplo, as medidas adotadas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (NT 037/2020²⁴); medidas adotadas pelas instituições financeiras frente a recomendações oriundas do Ministério da Economia (NT 036/2020²⁵); análises a respeito da proteção dos direitos dos consumidores diante do fechamento de instituições de ensino (NT 024/2020²⁶ e 026/2020²⁷); e avaliação de mecanismos para mitigar impactos jurídicos e econômicos nas relações de consumo diante das medidas adotadas para combate à pandemia (NT 021/2020²⁸)²⁹.

Ainda na esfera do Ministério da Justiça, duas normas merecem destaque por dizerem diretamente respeito à forma como consumidores que necessitam acessar os canais de atendimento das empresas fornecedoras de produtos e prestadoras de serviços. Inicialmente, a Portaria nº 15, de 27 de março de 2020, determinou o cadastro de uma série de empresas na plataforma “consumidor.gov.br”, administrada pelo governo federal, como forma de

²³ Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Suspensas-acoes-que-pedem-manutencao-do-servico-de-telefoniamesmo-sem-pagamento.aspx>>. Acesso em: 8 jan. 2020.

²⁴ Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/NotaTcnica37.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

²⁵ Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anejos/NotaTcnica36.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

²⁶ Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anejos/NotaTcnica242020.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

²⁷ Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/NotaTcnica26.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

²⁸ Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anejos/NotaTnican212020.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

²⁹ Todas as 37 notas técnicas divulgadas pela Senacon ao longo de 2020 estão disponíveis no site <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/notas-tecnicas>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

viabilizar a mediação pela internet, pela Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, dos conflitos de consumo notificados eletronicamente. A obrigação de inscrição foi direcionada a empresas de alto faturamento, de setores específicos da economia e aquelas com grande número de reclamações:

Art. 2º Observado o disposto no § 1º deste artigo, os seguintes fornecedores deverão cadastrar-se na plataforma Consumidor.gov.br até trinta dias contados da entrada em vigor desta Portaria:

I – empresas com atuação nacional ou regional em setores que envolvam serviços públicos e atividades essenciais, conforme definidos pelo Decreto 10.282 de 20 de março de 2020;

II – plataformas digitais de atendimento pela internet dedicadas ao transporte individual ou coletivo de passageiros ou à entrega de alimentos, ou, ainda, à promoção, oferta ou venda de produtos próprios ou de terceiros ao consumidor final; ou

III – agente econômicos listados entre as duzentas empresas mais reclamadas no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Sindec), no ano de 2019, nos termos do anexo desta Portaria.

§ 1º A obrigação de que trata o *caput* somente se aplica às empresas de que tratam os incisos I a III acima caso elas ou os seus respectivos grupos econômicos: I – tenham faturamento bruto de no mínimo cem milhões de reais no último ano fiscal; II – tenham alcançado uma média mensal igual ou superior a mil reclamações em seus canais de atendimento ao consumidor no último ano fiscal; ou III – sejam reclamados em mais de quinhentos processos judiciais que discutam relações de consumo.

§ 2º Mediante prévia provocação do fornecedor interessado, a Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – CGSINDEC – poderá, a seu critério, dispensá-lo do cadastramento determinado nesta Portaria, em razão do baixo volume das demandas nos Órgãos de Defesa do Consumidor ou quando verificado que o cadastramento não venha a facilitar a resolução de conflitos com o consumidor.

Alguns dias depois, em 1º de abril de 2020, foi publicada a Portaria nº 156, de 1º de abril de 2020, que, diante da situação de emergência sanitária, suspendeu excepcionalmente o tempo máximo para contato direto com o atendente nos Serviços de Atendimento ao Consumidor (SACs). Cabe destacar que, em situações normais, o tempo máximo para atendimento pode variar entre 45 e 90 segundos, de acordo com o tipo de atividade ou o dia do mês, nos

termos previstos pela Portaria nº 2.014, de 13 de outubro de 2008. Além disso, de forma a minimizar os prejuízos aos consumidores, a referida Portaria previa em seu art. 3º a obrigatoriedade de atendimento por canais alternativos, indicando como canal preferencial a plataforma “consumidor.gov.br”:

Art. 3º O atendimento ao consumidor deverá ocorrer, durante o período de suspensão, por canais alternativos que possibilitem a resolução de problemas sem a necessidade de exposição aos riscos de contaminação de operadores dos SACs, devendo ser priorizado o atendimento de urgência e de emergência.

§ 1º O canal preferencial para a realização do atendimento previsto no *caput* será, para empresas de atuação nacional, a plataforma Consumidor.gov.br, e, nos demais casos, o sistema eletrônico dos Procons estaduais, distrital e municipais.

§ 2º Os canais de atendimento de que trata o *caput* deverão ser amplamente divulgados e de fácil manuseio, de modo a garantir o acesso de todos os consumidores.

Durante todo o ano de 2020 houve também uma série de iniciativas legislativas discutidas no Parlamento que, ainda que não tenham sido aprovadas, indicam pontos de preocupação durante a pandemia a respeito de questões envolvendo direito do consumidor.

Uma dessas propostas foi a aprovação, em 20 de maio de 2020, no Senado Federal, do Projeto de Lei nº 2.113, de 2020, que propõe alterar a legislação relacionada a seguro de assistência médica ou hospitalar e a seguro de vida ou invalidez permanente, de forma a vedar qualquer tipo de restrição de cobertura em função do estado de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Como é sabido, muitos planos desse tipo possuem cláusulas que excluem a obrigatoriedade de indenização na hipótese de decretação de pandemia por autoridades sanitárias. Normalmente a justificativa dada para esta exclusão é o que os eventos de pandemias correspondem a eventos de alto impacto e baixa frequência, sendo por isso difíceis de serem precificados, havendo inclusive previsão expressa da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) quanto à possibilidade de exclusão de cobertura em eventos de epidemia ou pandemia em microsseguros (art. 12, I, “d” da Circular Susep

nº 440, de 27 de junho de 2012³⁰). Para a área de direito do consumidor a possibilidade de exclusão é uma questão polêmica, existindo argumentos pela abusividade da cláusula (a exemplo do já reconhecido em outros casos, como da fixação de um limite de dias de internação cobertos por planos de saúde), tendo em vista que esvazia de conteúdo o contrato. Contudo, a decisão das seguradoras no sentido de honrar o pagamento das indenizações parece ter arrefecido as pressões em torno da questão³¹.

O Congresso Nacional aprovou ainda o Projeto de Lei nº 675, de 2020, que suspendia, por noventa dias, contador a partir de 20 de março de 2020, a inclusão de nomes de devedores em cadastros negativos de crédito. Mesmo se tratando de uma medida temporária planejada para vigorar durante o período mais restrito de fechamento de serviços não essenciais na maior parte dos estados e municípios, o projeto foi integralmente vetado pelo Poder Executivo, sob os argumentos de que poderia prejudicar o funcionamento dos mercados de crédito e a eficiência dos sistemas de registro³².

O setor de educação privada, com a suspensão das aulas em diferentes níveis de ensino, é outra área que suscitou inúmeros conflitos ao longo de 2021. Com a suspensão do ano letivo em praticamente todo o país, um dos temas que despertou muitas controvérsias, inclusive com questionamentos junto aos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) foi o dos contratos escolares nas diversas etapas de ensino: creches (até 4 anos de idade); educação infantil (entre 4 e 6 anos de idade); ensino fundamental; ensino médio e ensino superior. Cada um desses níveis apresenta peculiaridades que devem ser levadas em consideração quando se trata de discutir uma revisão contratual em função da pandemia. Creches, por exemplo, costumam funcionar o ano inteiro de forma que, diante da suspensão do ano letivo, não é possível falar em reposição dos dias parados. No ensino médio e fundamental, muitas escolas implementaram programas de ensino remoto,

³⁰ Disponível em: <http://www.susep.gov.br/setores-susep/seger/codin/microinsurance-normativos-traduzidos/12%2007%2012%20CIRCULAR%20SUSEP%20No%20440_conf%20Trad%20Ing_.pdf/view?searchterm=dental>. Acesso em: 2 fev. 2021.

³¹ Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/seguro-de-vida-como-os-planos-foram-adaptados-em-funcao-da-pandemia/>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

³² Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/672716-bolsonaro-veta-suspensao-de-cadastros-negativos-durante-pandemia>>. Acesso em: 4 jan. 2020.

como uma alternativa de cumprimento dos dias letivos e carga horária, matéria que precisou ser regulamentada pelo Ministério da Educação.

Em resumo, o que ocorre é que, diante de um evento de força maior que foge ao controle tanto da escola quanto dos alunos (um caso fortuito externo), a grande maioria dos contratos educacionais relativos ao ano de 2020 não pôde ser prestada nos termos originalmente contratados. Na melhor das hipóteses, a reposição dos dias parados, por exemplo, quando viável, aconteceu em horário estendido, finais de semana ou durante os meses de férias.

Diante do impasse gerado, em vários Estados surgiram propostas visando dar novo regramento aos contratos educacionais. No Distrito Federal, a Câmara Legislativa aprovou proposta que concedia até 50% de desconto em mensalidades escolares, mas a iniciativa foi vetada pelo governador, sob o argumento de que a matéria seria inconstitucional por “violiar os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que regem as relações privadas, assegurando-lhes a não interferência do Estado e a garantia do equilíbrio econômico”. Outros Estados, como Ceará, Maranhão e Bahia também aprovaram leis com características semelhantes, que buscavam a redução obrigatória das mensalidades cobradas durante a pandemia. Em outros locais, por outro lado, a redução das mensalidades escolares foi tentada por meio de Ações Civis Públicas propostas pelos Ministérios Públicos Estaduais³³.

Após a concessão de diversas liminares suspendendo os efeitos das leis questionadas, em 28 de dezembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucionais as leis dos Estados do Ceará, Maranhão e Bahia, acolhendo-se a tese de que se tratam de normas de Direito Civil, sendo, portanto, de competência privativa da União. Além disso, no que tange à competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direito do consumidor (art. 24, inciso VIII da Constituição Federal), o ministro relator de uma das ações, Alexandre de Moraes, ponderou que a competência concorrente se restringe à responsabilidade por dano ao consumidor e que o estabelecimento de RJET, por meio da aprovação da Lei nº 14.010, de 2020, “reduziu o espaço

³³ Caso, por exemplo, de Pernambuco (Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/05/19/justica-suspende-decisao-que-determinou-reducao-de-20percent-em-mensalidade-de-5-escolas-por-cao-de-pandemia.ghtml>>.) e Alagoas (Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/ministerio-publico-inclui-mais-170-escolas-na-acao-que-requere-u-reducao-do-valor-das-mensalidades/>>.). Acesso em: 2 fev. 2021.

de competência complementar dos estados para legislar e não contém previsão geral de modificação dos contratos de prestação de serviços educacionais”³⁴.

A respeito da questão, a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor divulgou, em 1^o de junho de 2020, a Nota Técnica nº 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ, na qual discute a proteção dos consumidores diante da suspensão das aulas presenciais e relaciona os seguintes fundamentos básicos para orientar a atuação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC):

- a) prestação de serviços de modo adaptado, como, por exemplo, por meio de aulas ofertadas em plataformas digitais ou reposição das aulas em momento posterior, desde que: *i*) não se comprometa o alcance dos objetivos do contrato, *ii*) seja mantida a qualidade da prestação do serviço e *iii*) seja cumprida a carga horária mínima;
- b) articulação necessária entre os órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor e suas respectivas Secretarias de Educação para a definição de critérios de qualidade do conteúdo ministrado de modo adaptado;
- c) criação, pelas instituições de ensino, de canais permanentes de comunicação com os consumidores, tanto para tirar dúvidas quanto para solucionar eventuais conflitos;
- d) adoção, como primeira alternativa pelas instituições e pelos consumidores, de soluções negociadas.

Com relação à concessão de descontos nas mensalidades, a Senacon posicionou-se pela avaliação das circunstâncias e características do caso concreto:

Com relação à aplicação de desconto, reforçamos que medidas devem ser avaliadas no caso concreto, uma vez que a adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades não são adequadas especialmente em razão: 1) da multiplicidade de cursos envolvidos, 2) da diversidade do porte das instituições de ensino (que englobam desde escolas de bairro como grandes grupos econômicos na área de educação), 3) das alternativas ofertadas por cada instituição de ensino dentro da discricionariedade permitida pelo Ministério de Educação. Descontos lineares não conseguem ser proporcionais às

³⁴ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457867&ori=1>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

realidades tão distintas das instituições de ensino e dos casos concretos e podem comprometer irreversivelmente a continuidade da prestação do serviço por parte de algumas instituições de ensino ou, ainda, afetar a qualidade do serviço prestado, o que não parece ser desejável sob o ponto de vista dos interesses dos consumidores.

Também cabe neste ponto menção a Nota Técnica da Fundação Procon/SP, publicada em 7 de maio de 2020, que buscou estabelecer algumas diretrizes para a renegociação de contratos de serviços educacionais no ensino infantil, fundamental e médio. O Procon/SP recomendou a concessão de descontos tendo em vista a situação econômico-financeira de cada escola, e indicou também a suspensão da cobrança de valores complementares ao da mensalidade escolar, como alimentação, atividades extracurriculares, academia e serviços de transporte escolares. A suspensão ou o reembolso desse tipo de cobrança, a nosso ver, são medidas justas, pois embora ainda se admita que as aulas possam ser repostas a distância, com o fechamento da escola os serviços complementares deixaram de ser prestados, inexistindo em diversos casos a viabilidade de reposição.

No que tange ao Congresso Nacional, foram apresentadas ao longo de 2020 diversas proposições legislativas no Congresso Nacional com o intuito de promover algum tipo de prestação de auxílio a estudantes de instituições privadas ou revisão aos contratos de prestação de serviços educacionais. O Projeto de Lei nº 2.696, de 2020, propôs criar o Financiamento Emergencial para Custeio Educacional, destinado a apoiar alunos regularmente matriculados em instituições de ensino superior no pagamento de mensalidades escolares no período de duração da calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, e dá outras providências; os Projetos de Lei nº 1.454, nº 2.155, nº 2.382, nº 2.728, nº 3.200, nº 2.274 e nº 1.356, de 2020, todos de 2020, propuseram algum tipo de redução no valor de mensalidades escolares, em todos os níveis de ensino, em função da pandemia; os Projetos de Lei nº 1.787 e nº 2.371, ambos de 2020, além de disporem sobre o pagamento de mensalidades escolares, propunham a suspensão do pagamento de parcelas do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Por fim, também cabe registrar que, na esfera do Congresso Nacional, ao longo de 2020 foram apresentadas diversas proposições legislativas visando promover algum tipo de alteração em contratos de consumo diante dos impactos da pandemia, seja vedando o corte do fornecimento de serviços essenciais por falta de pagamento, suspendendo temporariamente pagamentos ou mesmo permitindo o cancelamento de contratos sem a cobrança de penalidades contratuais para consumidores enfrentando dificuldades financeiras em função da pandemia³⁵.

Da mesma forma como as empresas foram afetadas de formas distintas pelos efeitos da pandemia, também as famílias têm sofrido impactos diferentes em relação à perda de renda e à capacidade de adaptação dos núcleos familiares a novas formas de prestação de serviços contratados anteriormente à pandemia. E cumpre aqui recordar alguns dispositivos legais são aplicáveis aos esforços de renegociação dos contratos afetados. O art. 6º do Código de Defesa do Consumidor (CDC) relaciona entre os direitos básicos do consumidor o direito à informação adequada e clara sobre diferentes produtos e serviços o que, a nosso entender, deve abranger qualquer modificação na prestação dos serviços originalmente contratados como, por exemplo, nos casos do fechamento dos estabelecimentos físicos de ensino. Além disso, outro direito básico é o da modificação de cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas. O Código Civil, a seu turno, especifica no art. 393 que o devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior e que, nos termos do art. 248, nas obrigações de fazer, se a prestação do fato se torna impossível sem culpa do devedor, resolver-se-á a obrigação.

³⁵ Alguns exemplos são: o Projeto de Lei nº 1.328, de 2020, que buscava suspender por cento e vinte dias o pagamento de parcelas de contratos de crédito consignado, e foi aprovado no Senado; o Projeto de Lei nº 4.378, de 2020, dispunha sobre a isenção no pagamento de multa de fidelidade nos contratos mantidos por consumidores com empresas de telefonia fixa ou móvel, TV por assinatura, internet ou assemelhados, durante a vigência de estado de calamidade pública; e o Projeto de Lei nº 960, de 2020, que visava estabelecer a suspensão temporária dos cortes do fornecimento por falta de pagamento das tarifas dos serviços públicos de água, esgoto, energia elétrica e internet; a suspensão do cancelamento dos planos de saúde e a suspensão do pagamento de contratos bancários que especifica, nos próximos três meses, ou pelo período de duração da pandemia por Covid-19.

4 PERSPECTIVAS FUTURAS

Um aspecto comum que une diversas das propostas discutidas ao longo do ano de 2020 e relatadas ao longo deste texto no que diz respeito contratos de consumo é a busca por formas para se lidar com os impactos econômicos adversos causados pela pandemia – que envolvem, por exemplo, a paralisação forçada de negócios, quedas abruptas da demanda e a súbita perda de renda das famílias. Entre as famílias afetadas estão não apenas aquelas que antes da pandemia poderiam ser classificadas como de baixa renda e que já faziam jus ao recebimento de auxílios governamentais, mas também profissionais que perderam seus empregos ou tiveram seus contratos de trabalho afetados, bem como um sem número de pequenos empreendedores e profissionais liberais que enfrentaram perdas substanciais diante da pandemia, como fica evidenciado pelo grande número de cidadãos que recorreram ao programa de auxílio emergencial. A habilidade de negociar e mediar conflitos sob o amparo das leis existentes nunca foi tão necessária.

Muitos consumidores ainda precisarão lidar por muito tempo com as dificuldades financeiras causadas pela pandemia até a integral recuperação da economia cujo ritmo é incerto e depende de inúmeros fatores, como o sucesso do programa de imunização. A magnitude e as especificidades dos desafios enfrentados podem variar de acordo com o tipo de ocupação profissional, a fase do ciclo de vida, o número de dependentes econômicos, a perda da vida de um ou mais integrantes do núcleo familiar, por exemplo. Muitas famílias precisarão de tempo para reorganizar seus fluxos de caixa, demandando a necessidade de extensão de prazos de obrigações e um esforço para renegociação de dívidas.

Iniciativas que ajudam a construir um arcabouço geral para lidar com algumas dessas questões podem ser úteis na busca de soluções aplicáveis a uma ampla gama de serviços sem interferir excessivamente em contratos privados específicos, reduzindo o risco moral e de questionamentos quanto à constitucionalidade por ofensa à garantia de irretroatividade da lei. A esse respeito, cabe recordar que, em 2010, quando da celebração dos vinte anos de edição do Código de Defesa do Consumidor, a Presidência do Senado Federal reuniu uma Comissão de Juristas a fim de discutir propostas de modernização do CDC. Os trabalhos resultaram na apresentação de três anteprojeto de lei,

posteriormente convertidos em projetos de lei, dois quais dois foram aprovados pelo Senado Federal entre outubro de novembro de 2015³⁶.

Uma dessas proposições é Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012, que pretende aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção ao superendividamento, acesso ao crédito responsável e promoção da educação financeira do consumidor. Uma das principais inovações propostas é o estabelecimento de normas para incentivar a conciliação entre os devedores e o consumidor enfrentando uma situação de superendividamento. As regras foram inspiradas em normas já existentes em outros países bem como em práticas adotadas em Tribunais de Justiça locais e visavam promover a elaboração de planos de pagamento para quitação de dívidas que preservassem o mínimo existencial, facilitando assim o adimplemento das dívidas, e permitindo a reinclusão do consumidor no mercado. Aprovada em novembro de 2015 no Senado Federal, a proposição foi enviada à Câmara dos Deputados onde tramita como Projeto de Lei nº 3.515, de 2015. Ao longo de 2020, diversos órgãos de proteção e defesa do consumidor manifestaram-se pela aprovação desse marco legal³⁷. Em agosto de 2020, foi aprovado pedido de urgência para a matéria, mas a votação não foi concluída antes do término do ano legislativo. Na abertura do ano legislativo de 2021, foi divulgado que o projeto teria sido incluído na lista de 35 projetos considerados prioritários pelo Poder Executivo³⁸.

Digno de nota também é o Projeto de Lei do Senado nº 281, de 2012, igualmente originado do trabalho da Comissão de Juristas acima mencionada e que propunha aperfeiçoamentos ao capítulo de disposições gerais do Código e a inclusão de novas regras sobre a proteção de consumidores em operações de comércio eletrônico, com foco principalmente na proteção à privacidade e na

³⁶ SILVA, B. S.; BARBOSA JUNIOR, J. C. S. Entre o passado e o futuro: um breve panorama dos marcos e desafios legislativos na defesa do consumidor. *In*: Rafael Silveira e Silva. (Org.). 30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectiva para o futuro. 1ed. Brasília: Senado Federal, 2018, v. 3, p. 428-446.

³⁷ A esse respeito, vide por exemplo <<http://www.procon.mt.gov.br/-/11955015-procons-pedem-aprovacao-de-projeto-de-lei-para-evitar-superendividamento-da-populacao>> e <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-apresenta-contribuicoes-e-pede-urgencia-na-aprovacao-de-projeto-de-lei-que-trata-do-superendividamento-de-consumidores>>. Acessos em: 4 fev. 2020.

³⁸ Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/02/03/bolsonaro-entrega-a-pacheco-e-lira-lista-com-35-projetos-prioritarios>>. Acesso em: 4 fev. 2021.

transparência de informações prestadas ao consumidor pelo fornecedor. Após sua aprovação no Senado, a proposição está hoje na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 3.514, de 2015.³⁹ Embora deva ser feita a ressalva de que a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018) também tenha abordado questões relacionadas à proteção de dados pessoais, existem questões relacionadas ao aperfeiçoamento das regras gerais e ao estabelecimento de requisitos mínimos de transparência para o comércio online permanecem atuais, especialmente tendo em vista hoje a principal norma a reger operações de comércio eletrônico no país é o Decreto nº 7.692, de 15 de março de 2013, que trouxe uma regulamentação mínima do CDC em aspectos relacionados ao fornecimento de informações, atendimento dos consumidores e exercício do direito de arrependimento.

Quando se trata da regulação do comércio eletrônico, e em linha com o debate que também ocorre no plano internacional, adquirem relevo propostas que possam aumentar a confiança dos consumidores nos mercados online e também melhorar a segurança, ajudando a combater toda sorte de esquemas de fraudes. O debate em torno do comércio eletrônico deve continuar relevante especialmente considerando que certas mudanças de hábitos adquiridas ao longo da pandemia, como um maior uso dos serviços de entrega em casa, podem vir a se tornar permanentes e que uma grande quantidade de pequenos negócios migrou para as plataformas online ou tem no comércio eletrônico hoje uma fonte indispensável de receita.

Observa-se ao longo de 2020 que a pandemia mobilizou reguladores, legisladores, juízes, entidades de classe e órgãos de defesa do consumidor no debate de questões que afetavam diretamente os mercados de consumo. Por qualquer ângulo que se olhe, a conclusão inevitável é que a pandemia trouxe prejuízos para todos, e o grande desafio esteve na busca de soluções de consenso capazes de minimizar perdas em um ambiente de forte pressão e incerteza. Os impactos de 2020 ainda serão sentidos por muito tempo e o ano de 2021 se inicia ainda repleto de incertezas quanto ao tempo que ainda será necessário para o adequado controle da pandemia e a consequente retomada das condições normais de negócio. Como se depreende da leitura, várias medidas adotadas

³⁹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2052488>>. Acesso em: 8 fev. 2020.

tenham seu prazo de vigência vinculado ao Decreto nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Entretanto, apesar de expirado este prazo, consumidores e empreendedores continuam a sofrer os efeitos da pandemia. Assim, uma questão que certamente será acompanhada com atenção ao longo de 2021 será o ritmo de retirada ou prorrogação de regras excepcionais adotadas.

Em tal cenário, nunca foi tão importante recorrer aos princípios e direitos básicos do direito do consumidor inscritos na legislação, como o princípio da boa-fé objetiva (que, dentro deste contexto, pode ser resumido pela ideia de ninguém deve se beneficiar dos efeitos adversos da pandemia às custas de outros); o direito à manutenção do equilíbrio nas relações entre fornecedores e consumidores; o incentivo à utilização de mecanismos alternativos para resolução de controvérsias; e o princípio da transparência ou informação, apenas para citar aqueles que nos afiguram como mais relevantes neste momento.

Da mesma forma como em outros campos do direito, a pandemia reafirmou a relevância de atualizações do arcabouço legal que já vinham sendo discutidas há anos. Um exemplo foi a recente reforma da Lei de Falências, concluída com a aprovação do Projeto de Lei nº 4.458, de 2020, em novembro último, também na área de direito do consumidor, e diante dos desafios impostos pela pandemia, uma nova avaliação de aprimoramentos que têm sido discutidos há vários anos pode ser benéfica nos esforços para auxiliar famílias afetadas financeiramente pela pandemia e melhorar a segurança dos mercados, contribuindo também para o processo de recuperação econômica.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645