

Carta Idec nº 333/2019/Coex

São Paulo, 05 de junho de 2019.

**Ao Exmo. Sr. Luciano Timm, Secretário Nacional do Consumidor**  
**Secretaria Nacional do Consumidor | Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
[luciano.timm@mj.gov.br](mailto:luciano.timm@mj.gov.br)  
[assessoria.senacon@mj.gov.br](mailto:assessoria.senacon@mj.gov.br)

C/C

**Sr. Alexandre Carneiro**  
Coordenador de Articulação e Relações Institucionais da Senacon  
[senacon.ri@mj.gov.br](mailto:senacon.ri@mj.gov.br)  
[alexandre.carneiro@mj.gov.br](mailto:alexandre.carneiro@mj.gov.br)

**Assunto: Potenciais impactos da MP 881/2019 na Política Nacional das Relações de Consumo**

Excelentíssimo Secretário Luciano Timm,

Considerando que a **Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública** tem o papel de coordenação e execução da Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor, **juntamente com os demais membros que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)**, a **Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON)**, a **Comissão das Defensorias Públicas do Consumidor junto ao CONDEGE**, o **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)**, a **Associação Brasileira dos Procons (PROCONSBASIL)** e o **Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNDC)** vêm por meio desta carta, expor suas considerações sobre os riscos e potenciais impactos na Política Nacional das Relações de Consumo da Medida Provisória 881 (MP 881/2019), editada em 30 de abril de 2019 pelo Poder Executivo.

Conforme amplamente divulgado em seu lançamento, a edição da referida MP se deu com o objetivo de declarar direitos da iniciativa privada, desburocratizar negócios e

estabelecer garantias de livre mercado. O projeto propõe uma reforma para, segundo divulgado, facilitar o desenvolvimento da atividade de pequenas e médias empresas.

Em que pesem a justa busca pela desburocratização e os esforços para que a MP não afete determinados setores da economia e do direito, é forçoso reconhecer que regulamentar princípio tão transversal como o da livre iniciativa tem potencial para impactar consideravelmente o ambiente normativo que rege as relações de consumo.

### **Potenciais Impactos sobre a Política Nacional do Consumidor**

Um primeiro potencial impacto a ser reconhecido nas relações de consumo é a previsão do art. 1º, § 1º, que determina a incidência da MP sobre outros ramos do direito, como o direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho, na ordenação pública sobre o exercício das profissões, juntas comerciais, **produção e consumo** e na proteção ao meio ambiente.

A exclusão de efeitos sobre o direito do consumidor se refere apenas ao que dispõe o art. 3º, III, que trata da liberdade de definição de preços de produtos e serviços em função da demanda. **Ou seja, a Medida Provisória, na redação atual, certamente irradia efeitos para o sistema que rege as relações de consumo.**

Para além de uma redação truncada e que destoava da boa técnica legislativa, a MP 881 desconsidera que o campo da defesa do consumidor não se refere apenas aos direitos e obrigações previstos no Código de Defesa do Consumidor, mas a todo um sistema regulatório que busca garantir segurança e qualidade de produtos e serviços, bem como limites ao poder econômico, inclusive no que se refere a preços de bens essenciais, como medicamentos e planos de saúde.

### **Licenciamentos flexibilizados**

A qualidade, segurança, durabilidade e desempenho de produtos e serviços dependem diretamente de um trabalho estruturado de autorização, licenciamento e fiscalização por parte das autoridades competentes, sejam elas agências reguladoras, Banco Central, prefeituras ou outros órgãos do poder público. Não à toa, a Política Nacional de Relações de Consumo, prevista no art. 3º, § 8º considera o princípio de proteção efetiva do consumidor **pela presença do Estado no mercado de consumo.**

Já o art. 16 da Medida Provisória entra em potencial conflito com essas disposições. Ao mesmo tempo em que prevê a garantia de resposta em determinado prazo ao particular, geram responsabilidade administrativa do agente público caso este indefira sem “justificativa plausível” o pedido de licenciamento, ou indefira o pedido com o fim de cumprir os prazos.

Tal medida pode gerar duas consequências negativas para o sistema, decorrentes de uma falha na análise da realidade de muitas administrações públicas.

Dentro de uma realidade de Administração Pública sem capacidades estruturais adequadas, como encontramos em diversas regiões do país, a tendência será a fixação de prazos muito longos para a resposta ao particular, ou a autorização inadequada de atividades ou estabelecimentos, gerando o potencial risco de incorrer em erros graves e que possam causar danos à população.

### **Publicidade e propaganda**

O art. 4º, IX, da MP afirma que a Administração não deve “restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei”. Redigido desta maneira, o dispositivo cria mecanismos para impossibilitar o exercício do poder regulatório para restrição do uso e do exercício da publicidade, o que pode impedir o avanço de medidas de proteção do consumidor, em especial aquelas relacionadas à proteção da criança e do adolescente.

É o caso da Resolução nº 163, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica a esse público, em conformidade com a política nacional de atendimento da criança e do adolescente prevista nos arts. 86 e 87, incisos I, III, V, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. A Medida Provisória entra em conflito com estas medidas, o que indica um retrocesso na defesa dos direitos da infância.

### **Desconsideração da assimetria entre empresas**

O art. 480-B da MP determina a presunção da simetria entre os contratantes. Isso pode ser negativo em diversos aspectos, em especial por desconsiderar construções jurisprudenciais que desenvolvem parâmetros e definem em que medida um contrato empresarial celebrado entre partes reconhecidamente desiguais deve ser interpretado considerando essa desigualdade.

No caso específico de planos de saúde, a ANS se recusa a regular planos coletivos, sob o argumento de que há simetria de poder (ou paridade de armas) entre as empresas. Não é o que acontece, por exemplo no caso de planos de saúde contratados por microempreendedor individual (pessoa física detentora de CNPJ). Contudo, nesses casos, o STJ tem fixado entendimento de que em se tratando de contratação de planos de saúde por grupos familiares por meio de um CNPJ, não se está diante de duas empresas em igualdades de condições.

A MP possibilita interpretações diferentes desta, o que colide inclusive com o que dispõe a Nota Técnica nº 14/2015/ASSESSORIA SENACON/GAB SENACON/SENACON - Processo nº 08012.002542/2015-84 que equipara o Microempreendedor Individual a consumidor, no caso concreto, podendo os microempreendedores contar com os direitos assegurados na legislação consumerista (ou seja, tratando empresas de forma diversa).

### **Desconsideração da personalidade jurídica**

Embora a MP exclua a incidência do art. 3º, III das relações de consumo, a redação prevista no art. 50 que altera o Código Civil, não é clara quanto às implicações dessa alteração para o direito do consumidor. Há na norma protetiva dos consumidores artigo que autoriza a desconsideração da personalidade jurídica em sentido amplo, a fim de que o consumidor, vulnerável que é, tenha meios adequados a garantir sua reparação, de modo que a regra prevista na MPV não se demonstra compatível com o CDC.

Além disso, a desconsideração da personalidade jurídica apenas em casos de dolo (sem abarcar culpa e a responsabilidade objetiva prevista na Lei 8.078/90), afeta outros campos relevantes da atividade econômica, como meio ambiente e o direito do trabalho, entre outros. Um exemplo é a responsabilidade dos sócios em caso de desastres ambientais.

### **Insegurança jurídica e problemas de técnica legislativa**

A MP declara como princípios a presunção de liberdade no exercício de atividades econômicas, presunção de boa-fé do particular e a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas. Embora não haja problema, a priori, na persecução destes princípios, é preciso reconhecer que a forma como a proposição está redigida apresenta inúmeros problemas de coerência interna que impactam não apenas sua viabilidade e eficácia, como ainda podem interferir - e desestabilizar - sistemas regulatórios inteiros.

Alguns exemplos evidenciam esses problemas. A Medida Provisória, por exemplo, utiliza a expressão “normas desatualizadas” (Art. 3º, VI), sem referir-se a uma legislação específica que indique quais e como seriam classificadas tais normas. Quem seria o responsável por instituir que determinados regulamentos estão desatualizados? Nesse sentido, a MP tende a criar um tipo de categoria intermediária entre normas revogadas e em vigor, porém sem se preocupar em deixar claro como e em que termos isso ocorrerá. Outro ponto preocupante é a ausência de balizas para considerar o que seja o “abuso de poder regulatório” (art. 4º, caput). O mesmo, por fim, vale para a expressão “mercado não regulado” (Art. 3º, III), que pode conter múltiplos significados dada a falta de referência a um marco normativo, tornando a aplicação da medida confusa e seus limites pouco tangíveis.

A Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração de leis em nosso ordenamento, determina que as disposições normativas sejam redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, bem como com a utilização de nomenclatura própria da área em que se esteja legislando. A lei também veda remissões implícitas, ou seja, determina que uma lei, ao tratar de um assunto que já tenha sido legislado, faça remissão expressa à lei básica. Porém, exemplos de remissões não expressas podem ser encontrados no Art. 3º, inciso IX e § 4º, inciso II, no art. 4º, inciso IX, e no art. 7º.

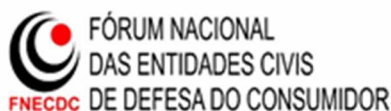
É preciso enfatizar que a aprovação de uma legislação imprecisa e com remissões pouco claras tem forte potencial de aumentar a carga litigiosa e sobrecarregar os tribunais, que terão de interpretar inúmeros aspectos da lei e dar a última palavra sobre temas, abordagens e casos concretos.

Por todos esses motivos, observamos com preocupação a Medida Provisória nº 881/2019, considerando seu potencial impacto nas relações de consumo.

A MP apresenta uma abordagem transversal, estabelecendo regras para a Administração Pública, sem, contudo, avaliar seu impacto em um cenário regulatório mais amplo, e sem a necessária análise sobre a alta demanda regulatória e de fiscalização que recairá sobre a Administração Pública, em todos os níveis federativos.

Por fim, o emprego de termos vagos e imprecisos tem grande potencial de aumentar a judicialização tanto de questões regulatórias gerais quanto aquelas aplicáveis a casos concretos específicos, incluindo aquelas pertinentes às relações de consumo.

Dessa forma, ao dar-lhes ciência das nossas preocupações com relação aos impactos para o consumidor, vulnerável de acordo com a legislação consumerista, **requeremos sejam**



**estas preocupações levadas em consideração na coordenação e execução da Política Nacional da Defesa do Consumidor, de modo que seja criado no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor um Grupo de Discussão e Encaminhamento acerca da MP 881, para fundamentar qualquer posicionamento do Sistema sobre o tema.**

Agradecemos a atenção e nos colocamos à disposição para o diálogo,

Atenciosamente,

*Sandra Lengruber da Silva - Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON)*

*Patrícia Cardoso - Comissão das Defensorias Públicas do Consumidor junto ao CONDEGE*

*Filipe Vieira - Associação Brasileira dos Procons (PROCONSBASIL)*

*Cláudio Pires Ferreira - Fórum Nacional das Entidades Civas de Defesa do Consumidor (FNDC)*

*Teresa Donato Liporace - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)*