



13041953



08027.000887/2020-00



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
GABINETE DO MINISTRO**

OFÍCIO Nº 2429/2020/AFEPAR/MJ

Brasília, 9 de novembro de 2020.

A Sua Excelência a Senhora  
Deputada Federal SORAYA SANTOS  
Primeira Secretária  
Câmara dos Deputados  
70160-900 - Brasília - DF

**Assunto: Requerimento de Informação Parlamentar (RIC) nº 1162/2020, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguiri - DEM/SP.**

Referência: Ofício 1aSec/RI/E/nº 1490/2020

Senhora Primeira Secretária,

1. Com meus cordiais cumprimentos, reporto-me ao Requerimento de Informação Parlamentar (RIC) nº 1162/2020, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguiri (DEM/SP) para encaminhar a Vossa Excelência informações *"sobre notificação enviada aos supermercados a respeito do aumento de preço de alimentos"*, nos termos da documentação anexa.

Atenciosamente,

*(documento assinado eletronicamente)*

**ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA**  
Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública



Documento assinado eletronicamente por **ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA, Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública**, em 09/11/2020, às 16:34, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **13041953** e o código CRC **0C8B58D1**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

## ANEXOS

1. DESPACHO Nº 1566/2020/GAB-SENACON/SENACON/MJ (12891900);
2. Ofício nº 1117/2020/GAB-SENACON/SENACON/MJ (12891613);
3. Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON (12921379);
4. Nota Técnica nº 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (12921398);
5. Ofício nº. 039/2020/PRES/ABRAS (12559304);
6. Oficio nº. 001/2020 (12921414);
7. Modelos de notificação (12921403);
8. Nota Técnica n.º 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (12921411);
9. Nota de repúdio firmada pelos membros do Ministério Público e do Procon de Minas Gerais (11598229);
10. Nota Técnica n.º 31/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (12921424);
11. NOTA TÉCNICA Nº 44/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (12921429);
12. Nota Técnica n.º 23/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (12921426).

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 08027.000887/2020-00

SEI nº 13041953

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ed. Sede, 4º Andar, Sala 408 - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF,  
CEP 70064-900

Telefone: (61) 2025-9001 Site: - [www.justica.gov.br](http://www.justica.gov.br)

Ofício n.º 001/2020

Salvador, 04 de setembro de 2020.

A Excelentíssima Senhora  
**JULIANA DOMINGUES**  
Secretária Nacional do Consumidor  
SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA  
PÚBLICA  
Esplanada dos Ministérios, Palácio da Justiça, Bloco T Bloco T, 5º Andar, Sala 538, Edifício sede  
CEP 70.064-900 / Brasília-DF.

**ASSUNTO: AUMENTO DO PREÇO DOS PRODUTOS DA CESTA BÁSICA AO CONSUMIDOR FINAL**

**Excelentíssima Secretária,**

Cumprimentando-a cordialmente, informamos que a Associação Brasileira de Procons – PROCONSBRASIL, é formada espontânea e democraticamente pelos órgãos de defesa do consumidor dos estados, do Distrito Federal, municipais de capital e do interior e congrega aqueles que diuturnamente são responsáveis por atender, fiscalizar e prestar os devidos esclarecimentos aos consumidores brasileiros, através de campanhas educativas, campanhas de atendimento individualizado a cada cidadão, e ainda através apuração de denúncias por ações fiscalizatórias.

Por seu turno, a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor – MPCON – entidade civil que reúne em seus quadros membros do Ministério Público brasileiro que atuam na defesa do consumidor nas mais diferentes regiões do Brasil, na esfera judicial, na esfera extrajudicial, principalmente investigando e combatendo práticas de abuso contra os consumidores.

Neste mesmo sentido se põe a dedicação diurna da Comissão de Defesa do Consumidor, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-Federal), no cumprimento da sua função *sui generis*, como órgão essencial à justiça, notadamente no que toca à observância do mercado de consumo.

Nesse sentido, apraz-nos poder contribuir com esta respeitável SENACON, quanto à percepção generalizada dos PROCONS, presentes na **8<sup>a</sup> Reunião Virtual da PROCONSBRASIL**, havida em 03/09/2020, acerca do aumento significativo do preço de produtos da cesta básica, notadamente mas não se restringindo a **ARROZ**, **FEIJÃO**, **LEITE**, **ÓLEO DE SOJA** e **CARNE**,

---

<sup>1</sup>  
Sede em PROCON/BA – Rua Carlos Gomes, nº 746, Centro, Salvador/BA. CEP 40.606-330  
[www.proconsbrasil.org.br](http://www.proconsbrasil.org.br) – [secretaria@proconsbrasil.org.br](mailto:secretaria@proconsbrasil.org.br) / [filipe.vieira@sidhds.ba.gov.br](mailto:filipe.vieira@sidhds.ba.gov.br)

---

posição também da MPCON e do Conselho Federal da OAB, através da sua Comissão de Defesa do Consumidor.

A busca pela construção de posicionamentos harmonizados sobre os direitos dos consumidores, como mecanismo de segurança alimentar e garantia na oferta de produtos com padrão de qualidade regulamentados, é medida que a PROCONSBRASIL e a MPCON executam e incentivam. Isto porque estão chegando inúmeras reclamações de consumidores de todas as cidades e estados do país quanto a aumentos de mais de 80% em alguns produtos, a exemplo do pacote de arroz de 5kg, que já atinge a cifra de R\$ 30,00 (trinta reais) em algumas localidades.

Convém frisar a natural expectativa da população quanto ao trabalho proativo dos órgãos de defesa do consumidor, notadamente dos PROCONS e das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, com fim último de coibir as práticas abusivas, principalmente de elevação injustificada de preços e no combate às práticas abusivas. Foi o que se observou, em diversas oportunidades recentes, como no momento da alta dos preços dos combustíveis e a alta dos preços das passagens aéreas. Além desses exemplos citados, mais recentemente, repetiu-se a mesma expectativa em face da alta do álcool em gel, das máscaras, de produtos essenciais ao combate à disseminação do vírus da Covid-19, da alta do preço do leite e, agora, da alta dos preços da cesta básica, que são perceptíveis e causam temor fundado de elevação galopante da inflação, com efeitos deletérios à própria harmonização das relações de consumo.

A situação se avizinha de forma ainda mais preocupante se considerarmos os manifestos da ABRAS (Associação Brasileira de Supermercados) e da ABIARROZ (Associação Brasileira da Indústria do Arroz) sinalizando a alta de mais de 30% (trinta por cento) no custo da matéria-prima, além do reajuste já ocorrido em decorrência do aumento da demanda no início da pandemia. Ainda segundo a ABIARROZ, “Os preços praticados **ultrapassaram em 290% o valor do preço mínimo estabelecido pelo governo federal.** Importa destacar que a matéria-prima representa parte expressiva do preço de venda do arroz, o que reflete sobremaneira no preço final ao consumidor”. [destacamos].

A ABRAS, por sua vez, informou que o aumento de forma generalizada “*se deve ao aumento das exportações destes produtos e sua matéria-prima e a diminuição das importações desses itens, motivadas pela mudança na taxa de câmbio que provocou a valorização do dólar frente ao real*”.

São fatores para formação de cenário ainda mais preocupante, com dimensionamento a ser estudado, também, o momento de elevada alta do dólar, o consequente favorecimento à exportação, o provável desabastecimento do mercado interno, a elevação generalizada dos preços e a crise econômica agravada ao nível de descontrole do mercado.

A fim de harmonizar as relações de consumo e melhor utilizar os recursos públicos, é de suma importância, que haja integração entre os órgãos do SNDC para que seja analisado o mercado como um todo e sejam trazidas soluções e respostas ao consumidor, que já se encontra fragilizado financeiramente em razão da crise trazida pela pandemia do COVID-19.

No Início da pandemia do COVID-19, a SENACON emitiu o OFÍCIO-CIRCULAR Nº 8/2020/GAB-SENACON/SENACON/MJ, relatório "O ANTES E O DEPOIS DO CORONAVÍRUS NO LEITE", integra a estrutura do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (Esalq), unidade da Universidade de São Paulo (USP), demonstrando através de evidências que os aumentos foram decorrentes de variações de mercado, sem comprovação de aumento injustificado de preços.

Neste mesmo OFÍCIO-CIRCULAR Nº 8/2020, a SENACON esclareceu que firmou Protocolo de Intenções com a Sociedade Brasileira de Economia Rural (SOBER) para pesquisas relacionadas a variações de preços durante a pandemia do COVID-19, o que entendemos ser de grande valia para que, utilizando-se deste protocolo, haja a apresentação de um panorama geral quanto ao aumento de preços, principalmente do arroz, feijão, leite, óleo de soja e carne. Importante a divulgação dos resultados destas pesquisas e estudos, eventualmente realizados.

Pela soma de todas as preocupações, a PROCONSBRASIL e a MPCON, colocam-se a plena e total disposição para, representando o alinhamento dos órgãos de defesa do consumidor, contribuir para a melhora das perspectivas e projeções de harmonização das relações de consumo, como por exemplo, as medidas de incentivo econômico, de profissionalização, de visão empresarial, da agricultura familiar, como propulsores da micro-economia e ou economia regional, geração de empregos na zona rural, fortalecimento da vinculação do homem ao campo, reequilíbrio do abastecimento interno, prática de preços justos e respeito ao consumidor, em especial àqueles de baixa renda.

É possível, também que a soma destes esforços conjuntos possam engendrar alternativas viáveis à mesa do brasileiro, mesmo cuidando da possibilidade de alta do preço e escassez de produtos básicos e essenciais que faz parte da própria cultura popular e, sabemos, esta mudança de comportamento certamente seja mais lenta e gradual. A solução, por sua vez, precisa ser iniciada desde agora, a exemplo de campanhas de conscientização para adquirir somente o necessário ou de outras opções de consumo.

É importante manter entre os órgãos reguladores um diálogo aberto, de forma clara, precisa e adequada, para qualificar a normatização mais completa e abrangente da matéria, bem como para guardar observância à norma constitucional que colocou a defesa do consumidor como um dever do Estado que é de ordem pública e de interesse social.

Assim, apresentamos os fatos e fundamentos à Vossa Excelência, de modo que a PROCONSBRASIL, a MPCON e a e do Conselho Federal da OAB, através da sua Comissão de Defesa do Consumidor, fazem coro ao pedido já apresentado pela ABRAS E ABIARROZ, importantes setores de fornecimento de produtos alimentícios, no sentido de que haja acompanhamento e monitoramento dos mercados, com adoção de medidas adequadas que garantam a defesa do consumidor, através do reequilíbrio entre as exportações e abastecimento do mercado interno, observadas nossas sugestões e alternativas, bem como predisposição em construir juntos soluções ao problema ora anunciado, com vistas a final proteção e defesa do consumidor brasileiro.

---

Sendo o que nos cabia para o momento, aproveitamos a oportunidade para renovamos os votos de elevada estima e distinta consideração.

Respeitosamente.



**Filipe Vieira**

Presidente da Associação Brasileira de Procons  
PROCONSBRASIL



**Marié Miranda**

Presidente Comissão de Defesa do Consumidor, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-Federal)

[assinado eletronicamente]

**Paulo Roberto Binicheski**  
Presidente da MPCON



12891900

08027.000887/2020-00



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor

DESPACHO Nº 1566/2020/GAB-SENACON/SENACON/MJ

**Destino: AFEPAR**

**Assunto: Requerimento de Informação Parlamentar (RIC) nº 1162/2020**

Em atenção ao Ofício nº 2233/2020/AFEPAR/MJ ([12766149](#)), que solicita manifestação acerca do Requerimento de Informação Parlamentar (RIC) nº 1162/2020, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguiri - DEM/SP, encaminha-se o Ofício nº 1117/2020/GAB-SENACON/SENACON/MJ ([12891613](#)), com as respostas aos questionamentos realizados.

Atenciosamente,

**ISABELA MAIOLINO**

Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Maiolino, Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor**, em 16/10/2020, às 19:00, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **12891900** e o código CRC **F368956E**  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08027.000887/2020-00

SEI nº 12891900

Criado por maria.torres, versão 7 por leonardo.bernardes em 16/10/2020 18:32:13.



12891613



08027.000887/2020-00



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor

OFÍCIO Nº 1117/2020/GAB-SENACON/SENACON/MJ

Brasília, 14 de outubro de 2020.

À Sua Excelência o Senhor

**KIM KATAGUIRI**

Deputado Federal (DEM-SP)

Endereço: Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados Anexo IV, 4º andar, gabinete 421, CEP 70160-900 - Brasília-DF

Email: dep.kimkatagiri@camara.leg.br

**Assunto: Resposta ao Requerimento de Informação Parlamentar (RIC) nº 1162/2020.**

Excelentíssimo Senhor Deputado Federal,

1. Cumprimentando-o cordialmente, dirigimo-nos a Vossa Excelência para responder os questionamentos realizados por meio do Requerimento de Informação Parlamentar (RIC) nº 1162/2020, a saber:

1. É verdadeira a informação de que o Ministério da Justiça e Segurança Pública notificou, pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), de alguma forma, supermercado(s), a fim de que fosse informado o porquê da variação de preços? Se positiva a resposta, pedimos que também respondam:
  2. Qual é a base legal desta notificação?
  3. Qual é o teor desta notificação?
  4. A notificação visa, de qualquer modo - mesmo implícito - constranger o livre mercado, impondo um tabelamento, mesmo que dissimulado, de preços?
  5. A ordem para realizar tal notificação partiu de quem?
  6. O Ministro da Justiça e Segurança Pública estava ciente? Ele anuiu?
  7. O Presidente da República estava ciente? Ele anuiu?

8. A AGU ou outro órgão de assessoria jurídica do governo tem parecer no sentido de defender a legalidade da ordem?

2. Em relação à indagação "1", informa-se que a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), imbuída de seu dever legal de coordenar a política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, notificou empresas da cadeia de alimentos diante de denúncias se supostas condutas abusivas, nos termos do Código de Defesa do Consumidor para coletar informações que subsidiem as análises da Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado da Secretaria Nacional do Consumidor. As notificações tiveram o objetivo de mapear a cadeia produtiva e subsidiar a análise de tal mercado durante a pandemia.

3. No que tange à questão "2", a SENACON é, nos termos no artigo 106, inciso I, da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), o órgão de planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, devendo, em conformidade com o artigo 4º, VIII do mesmo diploma legal, promover "***estudo constante das modificações do mercado de consumo***".

4. Com base nessas atribuições legais e no previsto no art. 17, inciso XVII, do Decreto n.º 9.662, de 1º de janeiro de 2019, essa importante tarefa na defesa do consumidor atribuída à SENACON é efetivada especialmente por meio da Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado (CGEMM), que, ao realizar as atividades de monitoramento, visa a identificar as alterações nas condições normais do mercado de consumo e suas respectivas causas e, consequentemente, verificar se houve racionalidade econômica para a conduta, ou se ela é potencialmente abusiva.

5. Ainda, é importante destacar que o art. 39, inc. X, do CDC, estabelece que se constitui em prática abusiva "elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços", o que impõe à Senaçon, neste particular, mas sem se reduzir a apenas este tipo de conduta, o poder-dever de avaliação do comportamento dos fornecedores, ainda que, no nosso entender, aumento de preços de produtos e serviços, *per se*, não seja condição suficiente para a caracterização de tal abusividade legalmente determinada.

6. Além da atuação de ofício, a Senaçon também atua quando provocada. Desde o início da pandemia, a Secretaria recebeu denúncias de diversos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), tais como Ministério Público, Defensoria Pública, OAB Nacional e órgãos de defesa do consumidor, reportando o aumento supostamente abusivo de preços de diversos produtos.

7. Nesse sentido, diante do contexto de pandemia mundial e aumento abrupto de determinados itens de primeira necessidade dos cidadãos brasileiros, a primeira medida da Senaçon foi minimizar os efeitos de uma possível atuação descoordenada do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) que congrega mais de 900 Procons – entre estaduais, municipais e distritais – estabelecendo um guia com critérios diante de um tipo aberto do CDC ("afinal, o que seria abusivo?").

8. Assim, foi elaborada a Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON (anexo 12921379), **em conjunto com a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia**, para estabelecer critérios mais objetivos para análise de supostos casos de elevação sem justa causa de preços de produtos e serviços. Tal comop mencionado acima, fez-se necessária tal articulação conjunta entre os ministérios e a elaboração de referida orientação ao SNDC, tendo em vista que o inciso possui um termo jurídico aberto ou indeterminado ("justa causa").

9. Portanto, diante de realidades mercadológicas tão distintas, toda e qualquer análise deve ser feita caso a caso, mercado a mercado. A nota técnica teve o objetivo de harmonizar os procedimentos que foram iniciados sem critérios em algumas localidades do país ao se fazer a análise das supostas práticas abusivas (Parecer de Mérito n.º 42/2020/CG-Penal/AEAL-Entrada/MJ, SEI 11431225, Documento Preparatório restrito conforme o Art 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011).

10. Cabe ressaltar que, em 2019, a Secretaria já havia se manifestado sobre o tema por meio da Nota Técnica nº 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (SEI 12921398), que trata de abuso no reajuste de preços de produtos e serviços.

11. Neste ano, a Senacon notificou, aproximadamente, 140 (cento e quarenta) fornecedores das cadeias produtivas de álcool em gel, máscaras EPI, derivados do leite, alimentos da cesta básicas, serviços funerários, materiais de construção, entre outros. Toda a atuação da Secretaria foi baseada nos princípios constitucionais da livre iniciativa, livre concorrência e proteção do consumidor. A ação da Secretaria também foi integralmente baseada no envio de denúncias com fundamentos e evidências que justificassem a atuação da equipe técnica da CGEMM.

12. Com relação especificamente aos produtos da cesta básica, foram tomadas as seguintes medidas:

- a) No dia **1º de setembro** (terça-feira), a Senacon recebeu da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS) o ofício nº. 039/2020/PRES/ABRAS, que informava que *"a ABRAS vem recebendo, dos seus associados, informações de que os supermercados brasileiros estão sofrendo forte pressão de aumento nos preços repassados pelas indústrias fornecedoras de itens básicos da mesa dos brasileiros, tais como: arroz, feijão, leite, carnes e óleo de soja."*. Neste contexto, foi aberto, na Senacon procedimento para averiguação do que foi reportado pela ABRAS (SEI 08012.001938/2020-71).
- b) No mesmo dia, **1º de setembro**, a Senacon recebeu informalmente um pedido de providências de representantes dos Procons de Santa Maria e Curitiba (respectivamente Marcia Moro e Claudia Silvano) diante da percepção do aumento do preço da cesta básica, especialmente o arroz (Ata Número 01). No mesmo dia, foi marcada reunião, em caráter de urgência, solicitada pela Senacon. Acompanharam a reunião dos representantes com a Secretaria Nacional do Consumidor com a presença de Juliana Oliveira Domingues; Fernanda Vilela Oliveira; Paulo Nei da Silva Junior; Camilla Parente Dias; Alessandro Marinho de Sousa; Márcia Regina Moro da Rocha e Cláudia Francisca Silvana.
- c) No dia **04 de setembro** (sexta-feira), diante das solicitações encaminhadas a esta Secretaria, somadas ao ofício assinado por Procons, Ministério Público do Consumidor, Ordem dos Advogados do Brasil (Oficio nº. 001/2020 SEI 12921414) sobre o aumento exponencial no preço dos alimentos que compõem a cesta básica brasileira e solicitando um posicionamento deste órgão, a Secretaria Nacional do Consumidor, Dra. Juliana Oliveira Domingues, convocou reunião, em caráter emergencial, para reforçar a urgência do tema e a necessidade de articulações junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e com diferentes pastas do Ministério da Economia. Os representantes dos ministérios e especialistas da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) se reuniram para discutir os motivos que levaram a recente alta dos preços dos alimentos, em especial o arroz, que é alimento essencial da cesta básica, e para articular possíveis soluções. Dados da CONAB foram apresentados e todos os presentes foram ouvidos. A Secretaria Nacional do Consumidor explicou a preocupação do Sistema Nacional do Defesa do Consumido (SNDC) e perguntou sobre a possibilidade de desoneração tarifária pela CAMEX (o que veio ocorrer nos dias seguintes) e outras medidas que eventualmente seriam possíveis dentro dos outros ministérios para promover mais competitividade e/ou melhores preços ao consumidor final.
- d) No dia **09 de setembro** (terça-feira), diante da necessidade de avaliação de toda cadeia e do guia estabelecido na NT 08/2020 (SEI 12921379), foram notificadas 63

empresas dos diversos elos da cadeia produtiva de alimentos, de produtores a varejistas, com o intuito de identificar, a partir das informações prestadas, se o aumento de preços seria uma consequência natural e justificável das variáveis econômicas existente no atual contexto (tal como os dados econômicos apontam) ou, então, se haveria qualquer conduta oportunista a ser investigada (art. 39, inciso X da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor - CDC).

- - e) No dia **10 de setembro**, a redução da tarifa de importação do arroz, medida amplamente discutida na reunião de articulação interministerial solicitada pela Secretaria Nacional do Consumidor, foi efetivada para reduzir a zero a tarifa então mencionada, através da Resolução nº. 87, de 9 de setembro de 2020 (publicada no DOU dia 10 de setembro), emitida pelo Comitê-Executivo de Gestão (GECEX) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).
  - - f) No dia **15 de setembro de 2020**, com o objetivo de criar um ambiente de discussão institucional para os diversos atores envolvidos na temática, convocou-se a primeira reunião do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CNDC/MJSP). Foram instituídas cinco comissões com foco os seguintes temas: (i) pirâmides financeiras; (ii) modernização do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC); (iii) avaliação de métodos alternativos de solução de conflitos; (iv) avaliação do sistema regulatório brasileiro; e (v) supostos preços abusivos.
    - - g) Esta última comissão do CNDC (“supostos preços abusivos”) foi criada devido à relevância que o tema tomou nos últimos meses e é formada por representante do Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor do Município de Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul; representante do Fórum Nacional de Entidades Civis de Defesa do Consumidor; representante da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; representante da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo; representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e representante da Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor da Bahia. O objetivo é consolidar um diálogo interdisciplinar e transversal que congregue os conhecimentos e demandas de diferentes setores da sociedade. Os relatores da Comissão são: Representante do CADE, do Ministério da Economia e da Fundação Procon SP.
      - - h) No dia **16 de setembro** de 2020 foi realizada reunião da Senacon junto a ABRAS e aos representantes de supermercados de relevante presença nos estados, com o intuito de endereçar a temática dos supostos preços abusivos dos produtos da cesta básica. Os representantes se mostraram bastante receptivos e com boa vontade em contribuir com a prestação de informações para a Secretaria, de forma a subsidiar a análise com os melhores dados. Explicaram a necessidade de prazo adicional, mas se prontificaram a atuar junto aos seus associados para que todos respondam às solicitações da Senacon.
        - - i) Em **17 de setembro de 2020**, a Senacon reuniu-se com a Associação Paraense de Supermercados para tratar do tema da elevação de preço, com foco no cenário regional do Pará. Foram endereçados temas sensíveis e de extrema importância, tais como as elevações do preço do óleo de soja e suas possíveis causas-raiz, além do próprio arroz.
          - - j) No dia **21 de setembro de 2020**, a Senacon reuniu-se com integrantes do MAPA e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a pedido da Secretaria Nacional do Consumidor, para discutir tanto os detalhes do cenário de abastecimento nacional como as previsões para as futuras safras, principalmente no que tange a

produtos como a soja, o arroz e o feijão, além de possíveis medidas a serem tomadas para mitigar os efeitos da elevação de preços. Nesta oportunidade, foi acordado o envio de uma notificação com um questionário a ser respondido pela CNA e pelo MAPA, com o intuito de munir esta secretaria com as melhores informações.

13. Em suma, a Senacon está em constante articulação com os diversos atores relevantes para o enfrentamento do problema, incluindo representantes da sociedade, do governo e do SNDC, com o intuito de avaliar tecnicamente o tema e sugerir medidas que resultem nas melhores soluções para o consumidor final tal como foi realizado em outras situações em que se sugeriu medidas para a promoção de maior concorrência e/ou endereçou os problemas identificados às autoridades competentes.

14. Em relação à questão "3", informa-se que as notificações foram emitidas em dois modelos diferentes e endereçadas para dois grandes grupos: varejistas e produtores. Em linhas gerais, o questionamento visa a entender como se deu a variação de custos e preços de alguns alimentos essenciais que compõem a cesta básica dos brasileiros. Para fins de completude de informações, seguem em anexo os dois modelos de notificação (SEI [12921403](#)).

15. Em relação à questão "4", a atuação da SENACON é permeada pelos princípios basilares da ordem econômica, esculpidos no artigo 170 da Constituição Federal, o qual prevê a observância da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor. Dessa forma, a Senacon reiteradamente em suas Notas Técnicas, posicionamentos públicos e manifestações tem reforçado que não corrobora com quaisquer práticas que visem ao controle de preços, tal como o tabelamento. Esse posicionamento foi exarado pela Secretaria em inúmeras oportunidades – por exemplo, quando do encaminhamento de expedientes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (OFÍCIO Nº 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ – SEI 11511072) e à Agência Nacional do Petróleo (OFÍCIO Nº 25/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ SEI 11510474), referentes ao tabelamento de preços adotado em SP para o botijão de gás de 13 kg. Nos expedientes, foram abordadas questões sobre defesa da concorrência, formação de preços e abastecimento.

16. Em relação às questões "5", "6", "7" e "8", informamos que, embora o Ministro da Justiça e Segurança Pública estivesse ciente das atividades da Secretaria, não houve ordem para quaisquer notificações, tendo em vista se tratar de dever de ofício e atividade típica da Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado (CGEMM). Nesse sentido, menciona-se o pedido de providências feito por membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (Anexar o ofício pedindo providencias do sistema).

17. Em adição, cumpre esclarecer que, baseada nas melhores práticas internacionais, assim como em dados, evidências científicas e nos valores constitucionais, a Secretaria tem por postura evitar intervenções nos modelos de negócios dos fornecedores e já se posicionou diversas vezes contrariamente às medidas de intervenção tomadas por alguns entes da federação durante a pandemia (por exemplo, tabelamentos de preços ou estabelecimento de price cap), uma vez que resultam em possíveis infrações à ordem econômica no âmbito da Lei 12.529/11, além de potencializar o desabastecimento.

18. Durante a pandemia, diante de propostas intervencionistas ventiladas por outros entes da federação, destacamos a importância de se preservar as dinâmicas dos mercados e de propor alternativas que garantissem a livre iniciativa e a livre concorrência, uma vez que ambos - valores constitucionais - geram bem-estar ao consumidor. Neste sentido o posicionamento da Senacon de que não era recomendável a adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades (Nota Técnica nº 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ SEI [12921411](#)), por exemplo. Em resposta, nota de repúdio foi firmada pelos membros do Ministério Público e do Procon de Minas Gerais (SEI [11598229](#)), com imputação de fatos criminosos a integrantes desta Secretaria – inclusive a Secretária, que, na ocasião, exercia o cargo de Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). A nota de repúdio foi encaminhada à Consultoria Jurídica deste Ministério, a qual se manifestou, nos autos, por meio do Parecer n. 00691/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU ([11962863](#)) e do Despacho APROVAÇÃO n. 01441/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU ([11962867](#)). No referido parecer da CONJUR/MJSP, ficou consignado o seguinte:

*"O art. 17 do Decreto nº 9.662/19, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública, reafirma e desdobra as atribuições da Secretaria Nacional do Consumidor. Do cotejo das disposições normativas replicadas, extrai-se que a SENACON possui atribuições de orientação e de planejamento na esfera da política pública de defesa do consumidor, o que, alerte-se, não deve ser confundido com patrocínio de interesses privados, tampouco com a defesa aleatória e despreocupada da implementação de posição contratual menos onerosa ao hipossuficiente, vez que, nem sempre, será esta postura a melhor ao consumidor, à luz das normas, da jurisprudência e da segurança jurídica."*

19. Assim, ainda que diante de efeitos de uma pandemia mundial, tendo em vista a autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus produtos, considerando as dinâmicas naturais do mercado, resta à Senaçon a análise caso a caso de eventuais abusividades em situações de excepcional vulnerabilidade como a do Covid-19, a fim de avaliar a eventual má-fé nos aumentos incidentes, tal como foi feito no inicio da pandemia para produtos como álcool em gel, álcool solução 70%, máscaras cirúrgicas, serviços funerários, leite, entre outros ([12921424](#), [12921429](#), [12921426](#)).

20. Sendo assim, a análise ora em curso está balizada em critérios puramente técnicos guiados pelos parâmetros destacados na Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Sei nº [12921379](#)). Ademais, também analisamos os dados com base em série histórica confiável para examinar a racionalidade econômica no aumento de preços verificados.

21. Por fim, entendemos que os custos estão cada vez mais elevados e imprevisíveis no contexto da pandemia o que afetará o fenômeno de consumo, de produção, de investimento, dentre tantos outros fatores econômicos, sendo certo, apenas, que a recuperação da economia não será típica, porque não possuímos casos similares no mundo e na história do que está acontecendo agora. Portanto, as implicações econômicas do coronavírus são inéditas e nosso trabalho será guiado pela análise técnica descrita acima.

22. Não havendo indícios de prática generalizada de violação ao Código de Defesa do Consumidor, nos termos da Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Sei nº [12921379](#)), o feito poderá ser arquivado nesta Secretaria.

23. Seguimos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Respeitosamente,

**JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES**  
Secretaria Nacional do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Oliveira Domingues, Secretário(a) Nacional do Consumidor**, em 19/10/2020, às 10:01, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **12891613** e o código CRC **0E485668**  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

## ANEXO

Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ ([12921379](#))  
Nota Técnica n.º 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ ([12921398](#))  
Modelos de Notificação ([12921403](#))  
Nota Técnica n.º 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ ([12921411](#))  
Ofício n.º 001/2020 ([12921414](#))  
Ofício n.º 006/2020 ([12921418](#))  
Ofício Conjunto n.º 004/2020 ([12921419](#))  
Nota Técnica n.º 31/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ ([12921424](#))  
Nota Técnica n.º 44/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ ([12921429](#))  
Nota Técnica n.º 23/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ ([12921426](#))

---

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 08027.000887/2020-00

SEI nº 12891613

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ed. Sede, Sala 538, - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70064-900  
Telefone: (61) 2025-3112 - <https://www.justica.gov.br>  
Para responder, acesse <http://sei.protocolo.mj.gov.br>

---

Criado por maria.torres, versão 39 por isabela.maiolino em 19/10/2020 08:23:26.



Of. 039/2020/PRES/ABRAS

São Paulo, 01 de setembro de 2020.

Excelentíssima Senhora  
Doutora Juliana Domingues  
MD. Secretaria Nacional do Consumidor  
Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON  
Ministério da Justiça - MJ  
Brasília - DF

**Ref: Aumento nos preços do arroz, carnes, feijão, leite e óleo de soja – cautela do Setor, Consumidor e relações de consumo – pandemia.**

Estimada Secretária:

A **Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS**, entidade civil, sem finalidade lucrativa e de livre adesão, que congrega todas as Associações Estaduais de Supermercados instaladas no País (27), bem como os estabelecimentos supermercadistas às mesmas afiliados (mais de 89 mil lojas, 1,8 milhão de empregos diretos e 5,4 milhões de indiretos), atualmente responsável por 5,2% do PIB brasileiro, vem a presença de Vossa Excelência, por seu Presidente ao fim assinado, fazendo coro a informação que está recebendo do Setor que representa, expor cautelar e respeitosamente os seguintes motivos e preocupações relacionados ao abastecimento das famílias brasileiras.

Nos últimos meses a ABRAS vem recebendo, dos seus associados, informações de que os supermercados brasileiros estão sofrendo forte pressão de aumento nos preços repassados pelas indústrias fornecedoras de itens básicos da mesa dos brasileiros, tais como: arroz, feijão, leite, carnes e óleo de soja.

Até onde conseguiu-se apurar, esta majoração de preços se deve ao aumento das exportações destes produtos e sua matéria-prima e a diminuição das importações dos mesmos, motivadas especialmente pela mudança na taxa de câmbio que provocou a valorização do dólar frente ao real. A política fiscal de incentivo às exportações e priorização da indústria nacional somada a alta demanda interna provocada pelo auxílio emergencial, clima desfavorável em algumas regiões e incertezas provocadas pela pandemia tem contribuído para essa distorção.

As empresas supermercadistas enxergam esta conjuntura com bastante preocupação na medida em que se tratam de itens básicos da alimentação da população do País e o desequilíbrio de seu fornecimento pode significar, de maneira indesejável, potencial risco de desabastecimento, controle de volume de compras, inflação, geração de tensões negociais e de ordem pública.

Assim, a ABRAS esclarece que também levou tais fatos ao conhecimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, solicitando a Exma. Sra. Ministra Tereza Cristina a adoção de medidas que possam conter a majoração dos preços dos fornecedores de tais itens da cesta básica, cuja cópia está anexa ao presente (Of.038-2020).

O setor supermercadista vem atuando de maneira responsável frente as relações de consumo neste período de pandemia, garantindo o regular abastecimento da população e se esforçando para manter os preços em patamares condizentes com a atual situação econômica, não obstante as inúmeras dificuldades havidas. Desta forma, sendo o elo final da cadeia distributiva, vem se posicionar a respeito para que sejam adotadas medidas de contenção de majoração dos preços dos itens mencionados por parte dos fornecedores que estão a refletir no preço ao consumidor final.

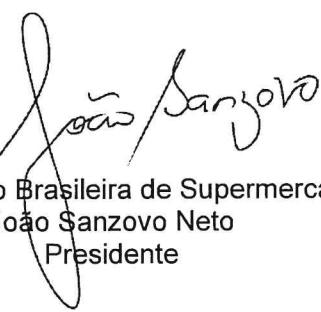
Neste contexto e considerando que o sistema econômico brasileiro é baseado na livre iniciativa (princípio constitucional que apoiamos), submetemos a V.Exa. o pleito para que sejam adotadas medidas a fim de manter regular o abastecimento de produtos básicos à população brasileira, a preços justos e competitivos, garantindo-se desta forma o equilíbrio de mercado.

Dessa forma, tendo em vista a autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus produtos, considerando-se que o Código de Defesa do Consumidor busca atender os consumidores de eventuais aumentos desarrazoados de preço (inciso X do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor c/c inciso III do art. 36 da Lei nº 12.529/2011), servimo-nos da presente para submeter tais fatos à apreciação de V.Exa. com o fim de avaliar eventual abusividade dos aumentos praticados pelos fornecedores sobre produtos supra mencionados, observando-se ademais os possíveis choques de oferta e demanda, que alteram de maneira inesperada o equilíbrio do mercado.

Finalmente a Associação Brasileira de Supermercados – Abras e suas Afiliadas, se colocam à disposição desta Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon para auxiliar no entendimento e soluções das causas de impactos na cadeia de abastecimento, com vistas ao acompanhamento dos preços praticados pelos fornecedores dos produtos comercializados nos supermercados.

Ao permanente dispor para o debate e evolução deste tema, reitera protestos de elevado respeito e distinta consideração.

Respeitosamente,

  
Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS  
João Sanzovo Neto  
Presidente



12091009



08012.001059/2020-40



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor

Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

## NOTA TÉCNICA Nº 44/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

### PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001059/2020-40

**ASSUNTO: Análise das manifestações referentes as notificações enviadas quanto ao custo de serviços funerários no período de pandemia**

#### 1. RELATÓRIO

1. No dia 06 de maio de 2020, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) recebeu o Ofício Nº 133/2020 - GABSEN/GSRCUNHA (11634933), do Gabinete do Senador Rodrigo Cunha no qual solicita análise da situação dos custos de serviços funerários, bem como dos valores de urna e suas flutuações durante o período de pandemia da COVID-19.

2. Diante de referida solicitação, o Sindicato dos Cemitérios e Crematórios Particulares do Brasil (SINCEP) e a Associação dos Cemitérios e Crematórios do Brasil (ACEMBRA) foram notificadas, por meio dos Ofícios 6 (11641396) e 7 (11644574), respectivamente. Os ofícios tiveram o objetivo de analisar as práticas de mercado e avaliar a eventual existência de medidas com vistas a atenuar os efeitos decorrentes da pandemia de Covid-19 no mercado de cemitérios e crematórios.

3. A associação e o sindicato foram instados a responder as seguintes questões:

- a) Qual é o percentual do mercado brasileiro de cemitérios e crematórios que os senhores representam?
- b) Quais medidas estão sendo adotadas para suportar um possível aumento da demanda por serviços de remoção de corpos, funerários, preparação dos corpos, sepultamento e cremação? Existe a probabilidade de colapso nos serviços prestados diante das estimativas de óbitos que vem sendo divulgadas? Se sim, em quais estados ou municípios esse risco é mais provável? Quais medidas estão sendo adotadas para informar os contratantes desses serviços nessas regiões?
- c) Qual é a capacidade disponível dos cemitérios no momento? Favor, listar por empresa e região do país.
- d) Quais protocolos estão sendo adotados para os corpos de pessoas que morreram em decorrência da Covid-19 ou de casos suspeitos, no sentido de oferecer um serviço seguro e o mais humano possível aos familiares?
- e) Houve variação nos preços praticados pelo setor nos últimos meses em comparação com mesmo período do ano passado? Se sim, quais foram as motivações para essas alterações? Quais são os serviços mais afetados por essas alterações e por quê?

4. Desse modo, o presente estudo tem o escopo de analisar as manifestações enviadas pela associação e pelo sindicato, com vistas a identificar indícios de práticas abusivas que exijam do consumidor “vantagem manifestamente excessiva” e/ou “elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços”, conforme incisos V e X, do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), provocando desequilíbrio nas relações de consumo.

## 2. DESENVOLVIMENTO

5. Atualmente, o Brasil vive em estado de calamidade pública, tal como a maioria dos demais países do mundo, em razão da disseminação e elevado contágio de coronavírus (COVID-19), conforme Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020.

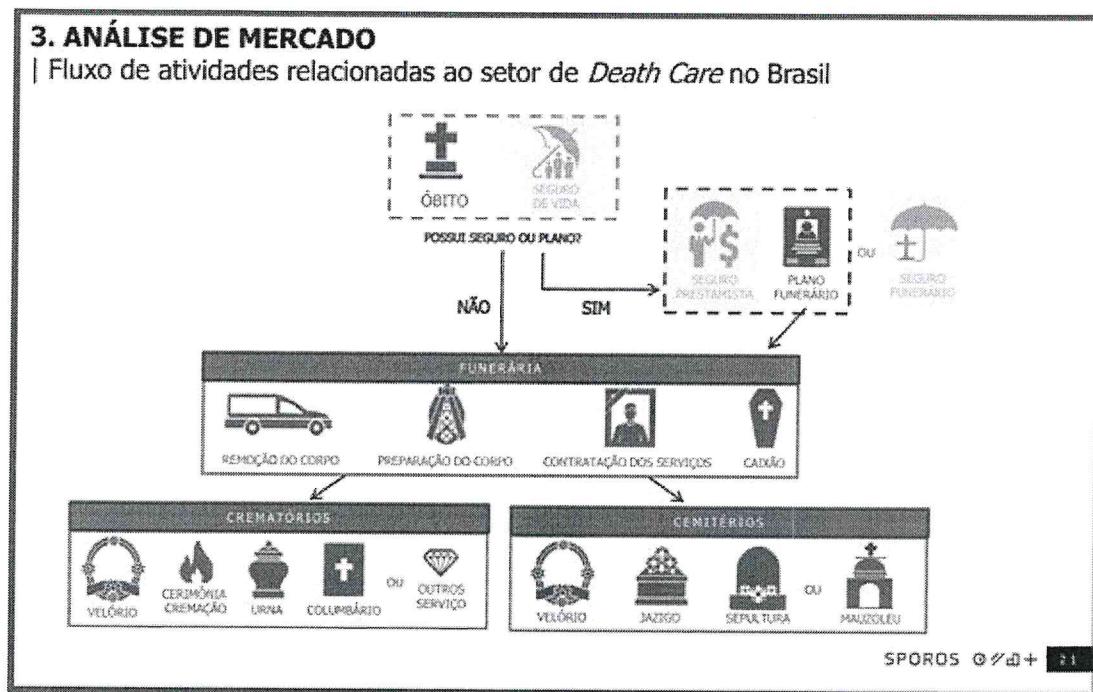
6. Deste modo, a preocupação trazida ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor tem como foco o setor funerário brasileiro, diante do impacto ocasionado pela pandemia de COVID-19, tanto em função do crescente número de mortes, quanto em razão dos riscos relacionados ao contágio durante as atividades inerentes do segmento.

7. Assim, diante do grave momento de enfrentamento da pandemia e da elevação do número de mortes decorrentes da disseminação do vírus, uma das preocupações existentes relaciona-se à capacidade do segmento responder, de modo adequado e sem elevação injustificada de preços, ao possível aumento da demanda.

8. Segundo dados públicos do Portal da Transparência<sup>1</sup>, em 2019, foram registrados 1.233.479 de óbitos no Brasil. É importante mencionar que o total de mortes no país durante a pandemia do novo coronavírus, segundo dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde e atualizados até 16/07/2020 é de 76.688 óbitos<sup>2</sup>. Segundo reportagem veiculada no site da Agência Brasil EBC<sup>(3)</sup>, publicada em 23/03/2020, a Associação Brasileira de Empresas e Diretores do Setor Funerário (Abredif) representa mais de 13 mil empresas atuantes neste setor. Em adição, vale mencionar que o setor oferece mais de 250 mil empregos diretos em todo o país. Portanto, trata-se de setor com um importante papel na economia que merece atenção das autoridades públicas, neste momento.

9. A figura abaixo demonstra, de modo ilustrativo, a composição do mercado funerário composto por: i) serviços funerários, ii) crematórios e iii) cemitérios privados e públicos. Nota-se que o segmento funerário possui uma ampla diversificação de produtos e serviços relacionados, uma vez que inclui floriculturas, transportadoras, indústrias de velas, caixões e urnas, entre outros.

10. Em termos de valores, conforme apurado em dados veiculados, todos os segmentos funerários representam um faturamento em torno de R\$ 7 bilhões<sup>(4)</sup>.



Fonte: Sporos. Disponível

em: <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/exibirDocumento?id=20928>

11. Diante desse contexto, garantir a proteção dos direitos dos consumidores se torna ainda mais premente. Assim, frisamos que o papel da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) é fundamental. A Senacon é o órgão federal vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável pela coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), que congrega a participação dos Procons, dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas e Entidades Civis de Defesa dos Consumidores. A Senacon busca a atuação articulada de todos os órgãos que atuam com vistas à implementação efetiva da Política Nacional das Relações de Consumo.

12. No tocante à fiscalização de condutas que possam vir a caracterizar infrações às relações de consumo, todos os integrantes do SNDC têm competência para receber denúncias, apurar irregularidades e, se for o caso, mediante a instauração dos respectivos processos administrativos, aplicar as sanções que entenderem pertinentes, promovendo, assim, em seu âmbito de atuação, a proteção e a defesa do consumidor.

13. Nesse sentido, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), órgão público subordinado à Senacon, têm precipuamente competência para fiscalizar e monitorar as relações de consumo de relevante interesse geral e de âmbito nacional, bem como aplicar sanções administrativas previstas nas normas de defesa do consumidor, em conformidade com os Art. 55, § 1º e o Art. 106, ambos da Lei nº 8.078/90 e Art. 3º do Decreto nº 2.181/97 nos termos da Nota Técnica nº 328 – CGAJ/DPDC /2005.

14. Sobre o assunto, cabe destacar que o Código de Defesa do Consumidor dispõe no seu Art. 39, inciso X, o quanto segue::

"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." (grifo nosso)

15. Também, a Lei nº 12.529/2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica traz, no seu Art. 36, inciso III, estabelece:

"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;"

16. Com fundamento nas citadas normas legais, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) deste Ministério da Justiça e Segurança Pública tem atuado em diversas frentes para combater o aumento abusivo de preços e proteger o consumidor.

17. Nesse sentido, destacamos a elaboração da Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM /DPDC/SENACON/MJ (SEI nº 11579389) que divulgou, no início da pandemia, orientações gerais ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor com a finalidade de auxiliar o exame de eventual abusividade na elevação dos preços dos diversos produtos e serviços em virtude da pandemia do novo coronavírus. Portanto, referida Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ destacou que a análise de eventual abusividade dos aumentos incidentes sobre produtos e serviços pelos órgãos fiscalizadores deve envolver o exame de toda a cadeia de fornecimento, entre outros critérios didaticamente descritos.

18. Contudo, conforme explicado acima, motivada pelo Ofício do Gabinete do Senador Rodrigo Cunha (11634933) solicitando a análise da situação dos custos de serviços funerários, bem como dos valores de urnas e suas flutuações durante o período de pandemia, a Senacon notificou os seguintes representantes do setor funerário: i) Sindicato dos Cemitérios e Crematórios Particulares do Brasil (SINCEP), ii) Associação dos Cemitérios e iii) Crematórios do Brasil (ACEMBRA).

19. No tocante aos questionamentos, a ACEMBRA e o SINCEP informaram que o número total de empresas que atuam nos mercados de cemitérios e de crematórios no Brasil é incerto, uma vez que ***não existem dados com um levantamento preciso do número total de empresas atuando nos mercados de cemitérios e de crematórios no Brasil.***

20. Conforme consta no documento, os dados disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), para o ano de 2016, indicou a existência de 475 cemitérios e 107 crematórios particulares no Brasil. Portanto, abaixo, reproduzimos a tabela apresentada, no qual verifica-se que estes dados podem estar subdimensionados em razão do tempo e também se forem consideradas as seguintes denominações de atividade econômica, conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE: "serviços de sepultamento", "atividades funerárias e serviços relacionados".

Ano	Evolução do número de estabelecimentos - BRASIL						Total
	Gestão e Manutenção de Cemitérios	Serviços de Cremação	Serviços de Sepultamento	Serviços de Funerárias	Serviços de Somatoconservação	Atividades Funerárias e Serviços Relacionados não Especificados Anteriormente	
2006	356	25	220	5.613	69	1.090	7.373
2007	353	32	249	5.698	52	1.080	7.464
2008	378	45	265	5.891	50	1.148	7.777
2009	379	42	274	5.980	59	1.140	7.874
2010	371	59	270	6.056	56	1.143	7.955
2011	385	69	264	6.199	65	1.105	8.087
2012	408	66	235	6.162	83	1.069	8.023
2013	423	79	265	6.245	91	1.036	8.139
2014	419	80	244	6.329	86	1.313	8.471
2015	454	94	260	6.418	113	1.025	8.364
2016	475	107	249	6.572	126	1.091	8.620

Fonte: RAIS

Elaboração e cálculos: FecomercioSP

Fonte: Documento ACEMBRA/SINCEP

21. De todo modo, a ACEMBRA e o SINCEP informaram que possuem 44 e 105 membros, respectivamente, os quais administram 109 cemitérios e 40 crematórios no Brasil. A associação e o sindicato esclarecem que não representam empresas do segmento funerário responsáveis, por exemplo, pelo transporte e vendas de urnas, dentre outros produtos.

22. Em relação a segunda e a quarta pergunta, relacionadas às ações para o enfrentamento dos efeitos negativos advindos da pandemia da COVID-19, a ACEMBRA e o SINCEP informaram que têm atuado ativamente na orientação dos seus associados e criaram protocolos e regras de segurança para proteger os funcionários dos associados de uma possível contaminação. Desta forma, destacaram que devem ser observadas as orientações, as recomendações e restrições, como a duração do velório e o menor número possível de pessoas (restritos à 10 pessoas dentro das salas de velório). Para os casos confirmados de Covid-19, a orientação é o que caixão esteja lacrado, bem como o sepultamento ou a cremação seja realizado sem velório.

23. Além disso, a ACEMBRA e o SINCEP destacaram que estão em constante diálogo com o Poder Público com o objetivo de discutir medidas administrativas que tenham o efeito de desburocratizar procedimentos relacionados às atividades cemiteriais e de cremação. Como exemplo foi citado o município de São Paulo. Em São Paulo houve a participação em reuniões que culminaram na edição do Decreto Municipal nº 59.372/2020, que estabelece medidas administrativas excepcionais para os serviços no Município de São Paulo em face da pandemia da Covid-19.

24. Ademais, as oficiadas informaram que é incerto o aumento da demanda de serviços cemiteriais e de cremação. Portanto, até a data de elaboração da resposta à notificação não houve registro de dificuldade no atendimento dos clientes dos seus associados.

25. Quanto ao questionamento referente à capacidade disponível dos cemitérios, a ACEMBRA e o SINCEP destacaram que não possuem informações sobre a quantidade de jazigos disponíveis de seus associados.

26. Em relação à última pergunta, a ACEMBRA e o SINCEP informaram que não servem como fórum para discussão ou tampouco exercem qualquer ingerência sobre os preços praticados pelos seus associados, o que respeita as regras de livre mercado da Constituição Federal de 1988. De qualquer forma, ressaltaram que “não houve qualquer aumento de preços envolvendo seus associados”.

27. Com o intuito de maiores esclarecimentos e informações qualificadas acerca do setor funerário, foram notificadas, posteriormente, a Associação brasileira de Empresas e Diretores do Setor Funerário (Abredif) e a Associação dos Fabricantes e Fornecedores de Artigos Funerários (AFFAF), conforme Notificações 2 (11745332) e 3 (11745332), respectivamente, especialmente quanto aos seguintes pontos:

- a) *Quais empresas do setor de funerário a AFFAF representa? Favor listar todas com o seus respectivos endereços e CNPJs.*
- b) *Quais medidas estão sendo adotadas para suportar um possível aumento da demanda por artigos funerários?*
- c) *Quais protocolos estão sendo adotados para os corpos de pessoas que morreram em decorrência da Covid-19 ou de casos suspeitos, no sentido de oferecer um serviço seguro e o mais humano possível aos familiares? (No caso, da AFFAF, está pergunta não constou na notificação).*
- d) *Houve variação nos preços praticados pelo setor nos últimos meses em comparação com mesmo período do ano passado? Se sim, quais foram as motivações para essas alterações? Quais são os produtos mais afetados por essas alterações e por quê?*

28. A AFFAF por meio do documento SEI nº 11981906 informou que a relação dos seus associados está disponível no site: [www.affaf.com.br](http://www.affaf.com.br), bem como listou uma cópia no documento

mentionado anteriormente.

29. Em relação ao possível aumento da demanda, informou que o número de óbitos decorrentes da pandemia não impactou de forma extraordinária o número de óbitos totais já existentes no país. Destacou que o número de óbitos de 2020 pode ser comparado ao número de óbitos dos anos anteriores, conforme informações disponíveis no site: <https://transparencia.registrocivil.org.br>. Ressaltou, ainda, que há uma baixa procura por determinados produtos em decorrência da falta de velórios e que as empresas fornecedoras de artigos funerários estão atentas ao avanço da pandemia e tem reserva de material caso seja necessário.

30. Quanto aos preços praticados pelo setor funerário, informaram não poder responder à questão. Entretanto, ressaltaram que seus principais clientes são as funerárias. Também foi reforçado que a sua constituição é de Associação de Fabricantes e Fornecedores de Artigos Funerários. Assim, foi destacado que os serviços funerários praticados à população são, em sua grande maioria, tabelados e regulamentados pelas prefeituras, e que até o momento não tinham ciência de casos de preços exagerados ou reclamações feitas aos órgãos municipais de defesa do consumidor.

31. Nesse sentido, afirmaram que “*a falta de velórios compromete uma grande cadeia de produtos e serviços. Nossos principais clientes, as funerárias, estão enfrentando problemas financeiros, e desta forma, não há que se falar em elevação de preços*”.

32. Cabe informar que, a Associação brasileira de Empresas e Diretores do Setor Funerário (Abredif), até a elaboração da presente nota, não apresentou respostas à notificação recebida, conforme comprovante de aviso de recebimento (11980040).

33. Portanto, com base no disposto acima, em que pese as informações prestadas pela associação e/ou sindicatos subsidiarem esta análise com parte dos dados, a ausência de algumas informações não permitem uma análise concreta da realidade do setor. Sendo assim, não foi possível elucidar, de modo claro e objetivo, a real situação do mercado funerário no contexto da pandemia, sobretudo quanto aos preços praticados pelos principais agentes deste mercado.

34. Outro fator que limitou a análise do mercado funerário foi a dificuldade na obtenção de dados primários do setor. Verifica-se que a estruturação do setor está baseada na organização dos diretores funerários em sindicatos e/ou associação. Em adição, vale esclarecer que as empresas que compõem o setor são empresas pequenas, em sua maioria, familiares, e empresas de médio porte.

35. Além disso, vale frisar que a regulamentação da atividade funerária é de responsabilidade dos municípios, conforme disposto no inciso V do art. 30 da Constituição Federal, que dispõe que compete aos municípios “*organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial*” . Como forma de controle do serviço funerário, os municípios realizam concessão para a atividade privada de funerárias.

36. Desta forma, com base nas informações públicas e aquelas que foram prestadas pelos notificados, não há elementos suficientes para certificar que os serviços cemiteriais são prestados em regime de livre iniciativa e de livre concorrência, em todos os municípios, conforme os princípios da Constituição Federal de 1988. Contudo, os dados apontam que coexiste potencial concorrência entre cemitérios privados e públicos.

37. Também é digno de nota que o setor tende a seguir as especificidades do seu local de atuação e há uma variação de município para município. Diante das proporções continentais do Brasil, referida análise pormenorizada carece de dados locais para a aferição de eventual abusividade.

### 3. CONCLUSÃO

38. Pelo exposto, diante das informações coletadas, observa-se que o setor carece de estudos

focados nas atividades locais dos municípios. Os dados apresentados não são suficientes para tipificar eventuais condutas abusivas que atentem contra o Código de Defesa do Consumidor de maneira generalizada, mais especificamente, contra o inciso X do art.39. Ou seja, os dados apresentados não permitem aferir práticas abusivas (isto é, a exigência do consumidor de vantagem manifestamente excessiva) restando igualmente prejudicada a análise de cláusulas potencialmente abusivas que "coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a eqüidade".

39. Importante destacar que eventuais denúncias locais devem ser encaminhadas aos órgãos de proteção e defesa do consumidor daquelas localidades, pois, desta maneira, poderá ser realizada uma análise do caso concreto. Lembrando que o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) têm fundamentalmente competência para fiscalizar e monitorar as relações de consumo de âmbito nacional, o DPDC reforça a importância de se buscar os Procons locais para o registro das reclamações.

40. Considerando a especificidade do segmento funerário recomenda-se que a análise da abusividade dos preços ou aumento arbitrário de lucros seja pautada pelas orientações contidas na Nota Técnica nº 8/2020, quais sejam: i) identificação do produto; ii) identificação da empresa; iii) mapeamento da cadeia produtiva; e iv) notas fiscais de compra e venda dos produtos e verificada caso a caso pelos diversos órgãos de defesa do consumidor, sobretudo os de âmbito municipais.

41. Por fim, recomendamos, também, que a presente nota técnica: i) seja encaminhada à Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade para verificação de eventual abuso regulatório nas localidades, nos termos do artigo 4º da Lei 13.874/2020<sup>(5)</sup>; ii) seja enviada ao Senador Rodrigo Cunha, em razão da solicitação para a análise deste mercado, iii) seja encaminhado ao SNDC, especialmente aos Procons municipais, para que encaminhem ao DPDC eventuais denúncias relacionadas ao objeto da presente Nota Técnica.

42. Por fim, o DPDC informa que seguirá monitorando o setor com a finalidade de preservar relações de consumo equilibradas diante do difícil contexto de pandemia.

**LETHÍCIA DE MENDONÇA**

Analista Técnico de Políticas Sociais

**PAULO NEI DA SILVA JR**

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado - Substituto

**JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES**

Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por Juliana Oliveira Domingues, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, em 17/07/2020, às 20:05, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado - Substituto(a)**, em 20/07/2020, às 08:50, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Lethícia de Mendonça, Assistente Técnico(a)**, em 20/07/2020, às 12:18, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **12091009** e o código CRC **0F4CCF7D**  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

## Referências

- [1] Disponível em: <<https://transparencia.registrocivil.org.br/registros>> Acesso em 13/07/2020.
- [2] Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>> Acesso em 16/07/2020.
- [3] Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/covid-19-cemiterios-e-funerarias-se-preparam-para-aumento-da-demanda>> Acesso em 03/07/2020.
- [4] Disponível em: <<https://lunafuneraria.com.br/setor-funerario-cresce-a-passos-largos-e-soma-faturamento-ate-r-7-bilhoes-ao-ano/>> Acesso em 03/07/2020.
- [5] Lei nº 13.874/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica)



9319741

08012.002159/2019-50



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

### Nota Técnica n.º 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO Nº 08012.002159/2019-50

#### 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de estudo técnico a respeito de abusividade no reajuste do preço de produtos e serviços, que configura prática abusiva segundo o Código de Defesa do Consumidor e é objeto de diversos questionamentos, sobre empresas específicas, por parte de membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC.

1.2. Sendo assim, esta nota técnica tem por objetivo disseminar uma sistemática para análise de eventual abusividade dos aumentos de preços de determinados produtos e serviços, de maneira a solidificar um entendimento e padronizar o método de atuação dos órgãos de defesa do consumidor.

#### 2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Inicialmente, cabe destacar que o Código de Defesa do Consumidor dispõe no seu Art. 39, inciso X, o quanto segue:

*"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." (grifo nosso)*

2.2. Outrossim, a Lei nº 12.529/2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica traz no seu Art. 36, inciso III, os seguintes dizeres:

*"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;"*

2.3. As normas acima apontadas buscam defender os consumidores contra um aumento desenfreado de preços, contudo não podemos olvidar que nosso sistema econômico é baseado na livre iniciativa e devemos fazer uma interpretação sistêmica desses dispositivos legais conforme a constituição.

2.4. Nesse sentido, vale relembrar que o Art. 1º, IV, e Art. 170, caput, da Constituição Federal elevam à condição de princípio fundamental a livre iniciativa, sendo certo que, intrinsecamente a esse ditame constitucional, está previsto também uma margem de autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus serviços. Sendo assim, resta patente que a intervenção do Estado no domínio

econômico deve ser mínima, só podendo ocorrer em situações legalmente autorizadas, observado ainda o princípio da proporcionalidade.

2.5. Sendo assim, frente as normas legais e constitucionais acima destacadas, faz-se necessário ter em mente que uma análise da abusividade dos preços ou aumento arbitrário de lucros segundo o CDC e as Leis Concorrenciais deve ocorrer caso a caso, mercado a mercado, sem que seja possível determinar aprioristicamente quais são os limites de elevação estabelecidos em lei. Há de se fazer esta distinção, pois cada setor possui um modelo de negócios que pode ser considerado coerente naquele setor e não em outros, observando, também, as regras impostas pelos órgãos reguladores dos setores regulados. Tal orientação hermenêutica deve-se, também, à presença nas legislações de termos jurídicos indeterminados, tais como “justa causa”, “aumento arbitrário” e “livre iniciativa”.

2.6. Nesse sentido, falando genericamente sobre as normas de contenção do aumento de preços ao consumidor, insta salientar que esses termos jurídicos abertos são essenciais para solução dos conflitos, posto que os dispositivos vagos possibilitam uma interpretação ampla em diversos cenários. Assim, por serem definições de grande amplitude e fluidez, têm a característica de serem sempre atuais e correspondentes aos anseios dos consumidores nos vários momentos históricos em que a lei é interpretada e aplicada, ao revés, elas necessitam de um esforço hermenêutico casuisticamente para que venham a ganhar a eficácia desejada.

2.7. Dessarte, para iniciar uma análise de eventual abusividade dos aumentos incidentes sobre produtos e serviços é necessário que o órgão solicite ao fornecedor e, posteriormente, realize uma análise pormenorizada das planilhas de custos referentes ao período anterior ao aumento para identificar quais foram as causas que deixaram o fornecedor sem escolhas a não ser elevar o preço do produto/serviço. Não se desprezando, também, a presença de concorrência, ou seja, há de ser realizada uma análise de oferta e demanda. Casos como a redução abrupta de concorrência podem levar a aumentos significativos nos preços, sendo de especial importância esta questão pela relação inversa entre a concorrência e o preço (quanto menor a concorrência, maior o preço).

2.8. Na mesma linha, podemos citar a recente Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, conhecida como "MP da Liberdade Econômica" (até a data de publicação desta nota técnica a MP não foi apreciada pelo Congresso Nacional), que em seu inciso III trata especificamente sobre a precificação de produtos e serviços:

III - não ter restringida, por qualquer autoridade, sua liberdade de definir o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda no mercado não regulado, ressalvadas as situações de emergência ou de calamidade pública, quando assim declarada pela autoridade competente;

2.9. Tal inciso está ligado aos choques de oferta e demanda. Podemos classificar como choque de oferta e demanda eventos que proporcionam, de maneira inesperada, um aumento ou redução significativa da oferta ou demanda, tirando o mercado do equilíbrio. Por exemplo a falência de uma empresa com grande representatividade em um setor ou em certa localidade, caracteriza um choque de oferta, tendo como consequência o aumento dos preços. Da mesma forma, um grande festival de músicas tende a atrair uma quantidade anormal de pessoas para uma cidade sem haver o aumento da oferta de hotéis, caracterizando um choque na demanda, o que irá provocar um aumento dos preços de hotéis. Há de se fazer uma ressalva, que fora expressa na MP, sobre as situações de emergência ou de calamidade pública.

2.10. Ademais, em casos em que há um contrato administrativo em curso, onde a empresa ganhou uma licitação para explorar economicamente determinado serviço, é preciso que o órgão verifique os mecanismos preestabelecidos de recomposição e reequilíbrio da equação econômico-financeira dispostos no referido contrato de concessão.

2.11. É cediço que as alterações ordinárias do valor do serviço estarão sujeitas ao critério de reajustamento de preços por índice (reajuste em sentido estrito), disciplinado no Art. 40, inciso XI da Lei de

Licitações e no Art. 3º da Lei nº 10.192/2001 ou se submeterão ao critério de análise da variação dos custos, aplicado à serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, conhecido como repactuação.

2.12. Além do mais, o valor também pode ter sido alterado em virtude de uma álea extraordinária que supostamente pode ter afetado a correlação entre o objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes. Se for constatado essa hipótese, o aumento poderá ter ocorrido com base na Lei nº 8.666/93, Art. 65, II, "d", e § 6º que prevê o restabelecimento *"da relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento(...)"*. Portanto, far-se-á necessário que o órgão requeira ao poder concedente que ele apresente as evidências que levaram a autorizar o referido reajuste supostamente abusivo.

2.13. De posse desses documentos, será preciso ainda uma apuração se havia "justa causa" para os aumentos incidentes ao caso, conforme disposto no Art. 39, inciso X do CDC. Nesse sentido, é preciso carregar de conteúdo ao termo "justa causa" algumas lições que a doutrina e jurisprudência consumerista têm editado para ajudar a identificar a abusividade dos aumentos de preço. Desse modo, o prof. Bruno Miragem tece os seguintes comentários sobre o assunto:

*"O abuso estará presente quando isso se der de forma dissimulada, ou ainda, quando haja claro aproveitamento da posição dominante que [o fornecedor] exerce frente ao consumidor (aqui bem entendido, em sentido que lhe reconhece no Direito do Consumidor e dos contratos em geral — desigualdade de posição contratual — e não exatamente aquele desenvolvido no Direito da Concorrência). Identifica-se no comportamento do fornecedor a deslealdade em sua relação com o consumidor. (...) Não se trata, naturalmente, de achar-se demasiado ou não o aumento, senão se ele se apoia ou não em motivações sustentadas na racionalidade econômica de modo a serem reconhecidas pelo Direito." [1] (grifo nosso)*

2.14. Desta feita, para começar a identificar a prática abusiva do Art. 39, inciso X do CDC será preciso configurar uma atuação do fornecedor que ocorra de forma dissimulada ou que se aproveite da sua posição dominante, gerando assim um possível abalo na causa original que levou a concretização do contrato, maculando assim o princípio da equivalência material. Além disto, é preciso observar a existência de racionalidade econômica no aumento, ou seja, observando-se a concorrência e possíveis choques na oferta e demanda dos produtos.

2.15. É justamente por casos como esse que o Prof. Bruno Miragem entende que a "justa causa" do reajuste deve estar intimamente ligada com a postura do fornecedor em respeitar o princípio da conservação dos contratos e o princípio da equivalência material, onde o fornecedor deve abster-se de aplicar um fator de correção que vislumbre que o consumidor não possa pagar, senão vejamos:

*"Atualmente, a violação do princípio da equivalência material dos contratos associa-se às noções de desvantagem exagerada ou desequilíbrio significativo. Essa ideia de desequilíbrio significativo admite duas compreensões: uma moral, outra econômica. A primeira exigirá um abuso da posição por parte daquele que tem o poder de impor o preço, normalmente em um comportamento desleal, violador da boa-fé. A compreensão econômica, de sua vez, concentra-se na identificação do desequilíbrio centrado nos custos e riscos da operação." [2] (grifo nosso)*

2.16. Nesse diapasão, o Art. 51, inciso IV do CDC define que são nulas de pleno direito as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos ou serviços que estabeleçam obrigações abusivas colocando o consumidor em desvantagem exagerada. Uma vez observada a abusividade no contrato de concessão o órgão poderá se valer dessa disposição legal para rever a cláusula de reajuste dos valores do serviço.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. O Código de Defesa do Consumidor busca defender os consumidores de eventuais aumentos desarrazoados de preço, para isto, o inciso X do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor atua em

conjunto com o inciso III do art. 36 da Lei 12.529/2011, contudo, não podemos esquecer que o sistema econômico brasileiro é baseado na livre iniciativa.

3.2. Tendo em vista a autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus produtos e serviços, resta a análise caso a caso pelos órgãos de defesa do consumidor, a fim de avaliar a eventual abusividade dos aumentos incidentes sobre produtos e serviços. Esta análise deve sempre levar em consideração possíveis choques de oferta e demanda, que alteram de maneira inesperada o equilíbrio do mercado.

3.3. Por fim, nos casos em que há um contrato administrativo em curso, é preciso que os órgãos de defesa do consumidor verifiquem os mecanismos preestabelecidos de recomposição e reequilíbrio da equação econômico-financeira dispostos no referido contrato de concessão.

**GUSTAVO GONÇALINHO DA MOTA GOMES**

Analista Técnico Administrativo

De acordo.

**PAULO NEI DA SILVA JUNIOR**

Coordenador de Monitoramento de Mercado

De acordo.

**ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS**

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo.

**FERNANDO MENEGUIN**

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BOARATO MENEGUIN, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 08/08/2019, às 14:52, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 08/08/2019, às 14:58, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 08/08/2019, às 14:59, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **9319741** e o código CRC **CFECB0A1**  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

## ANEXO

[1] [https://www.conjur.com.br/2016-jan-06/garantias-consumo-direito-protege-consumidor-livre-concorrencia-aumentos-abusivos#\\_ftnref2](https://www.conjur.com.br/2016-jan-06/garantias-consumo-direito-protege-consumidor-livre-concorrencia-aumentos-abusivos#_ftnref2) acessado em 24/05/2019 às 13:45

[2] Ibid.



11277339

08012.000637/2020-21



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

### Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO Nº 08012.000637/2020-21

#### 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de estudo técnico conjunto a respeito de abusividade no reajuste do preço de produtos e serviços, em decorrência da pandemia de Covid-19 - "coronavírus"- declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que configuraria, em tese, prática abusiva segundo o Código de Defesa do Consumidor e é objeto de diversos questionamentos de membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC relacionados a produtos de prevenção e tratamento da doença, como álcool gel, luvas e máscaras[1].

1.2. Desde a confirmação do primeiro caso de coronavírus no país, em 25/02/20, houve uma corrida de pessoas aos supermercados e farmácias para estocar alimentos, remédios e produtos que possam prevenir a infecção com o novo vírus. Este movimento provocou um aumento muito forte da demanda, sem que as empresas estivessem preparadas para ofertar o suficiente, o que causou, naturalmente, o aumento de preços de diversos produtos.

1.3. Contudo, na esteira do aumento de preços pelo aumento da demanda, supostos comportamentos oportunistas de empresários em busca de um lucro acima do normal foram trazidos para análise da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON).

1.4. Sendo assim, esta nota técnica tem por objetivo disseminar um guia interpretativo de atuação para análise de eventual abusividade dos aumentos de preços de determinados produtos e serviços, de maneira a solidificar um entendimento e padronizar o método de atuação dos órgãos de defesa do consumidor.

#### 2. FUNDAMENTAÇÃO

##### • FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Inicialmente, cabe destacar que o Código de Defesa do Consumidor dispõe no seu Art. 39, inciso X, o quanto segue:

*"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." (grifo nosso)*

2.2. Outrossim, a Lei nº 12.529/2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica traz, no seu Art. 36, inciso III, os seguintes dizeres:

*"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;"*

2.3. As normas acima apontadas buscam defender os consumidores contra um aumento desenfreado de preços. Contudo, é preciso lembrar que, no Brasil, o sistema econômico tem como princípio a livre iniciativa, o que determina a análise desses dispositivos legais de forma sistêmica, conforme a Constituição Federal.

2.4. Nesse sentido, vale relembrar que o Art. 1º, IV, e Art. 170, caput, da Constituição Federal elevam à condição de princípio fundamental a livre iniciativa, ao lado da defesa do consumidor no inciso V, sendo certo que, intrinsecamente a esses ditames constitucionais, está previsto também uma margem de autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus serviços.

2.5. Em relação aos princípios da defesa do consumidor e da livre iniciativa, é necessário sempre ter o cuidado de um não sobrepor o outro. Tem-se que equilibrar a busca pela livre iniciativa sem que seja esquecida a defesa do consumidor, mas o contrário também é verdadeiro.

2.6. Sendo assim, resta patente que a intervenção do Estado no domínio econômico deve ocorrer apenas em situações legalmente autorizadas, observando-se o princípio da proporcionalidade.

2.7. Essa é uma das razões pelas quais não há tabelamento de preços no Brasil, dado que os preços devem ser resultado das forças de oferta e demanda que dinamicamente flutuam no espaço público do mercado.

2.8. Vale também destacar que, historicamente, todo esforço para controle de preços no Brasil se mostrou ineficiente e ineficaz, causando distorções no lado da oferta, com produtores deixando de negociar mercadorias, aumento de preço em mercados paralelos, cartelização ou mesmo desabastecimento.

2.9. Na esteira desse raciocínio, não foi defendido, desde a edição do anteprojeto de lei do CDC, a prática de tabelamento estatal dos preços ou controle prévio dos mesmos pelos órgãos de defesa do consumidor, como explica o Ministro Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin:

*"[11] ELEVAÇÃO DE PREÇO SEM JUSTA CAUSA - Esse inciso, também sugerido por mim, visa a assegurar que, mesmo num regime de liberdade de preços, o Poder Público e o Judiciário tenham mecanismos de controle do chamado preço abusivo.*

*Aqui não se cuida de tabelamento ou controle prévio de preço (art.41), mas de análise casuística que o juiz e autoridade administrativa fazem, diante de fato concreto.*

*A regra, então, é que os aumentos de preço devem sempre estar alicerçados em justa causa, vale dizer, não podem ser arbitrários, leoninos ou abusivos.*

*Em princípio, numa economia estabilizada, "elevação superior aos índices de inflação cria uma presunção - relativa, é verdade - de carência de justa causa." [2] (grifo nosso)*

2.10. Sendo assim, frente as normas legais e constitucionais vigentes, faz-se necessário ter em mente que uma análise da abusividade dos preços ou aumento arbitrário de lucros, segundo o CDC e a legislação de defesa da concorrência, deve ocorrer **caso a caso, mercado a mercado**, sem que seja possível determinar aprioristicamente quais são os limites de elevação estabelecidos em lei.

2.11. Há de se fazer esta distinção, pois **cada setor possui um modelo de negócios** que pode ser considerado coerente naquele setor e não em outros, observando, também, as regras impostas pelos órgãos reguladores dos setores regulados. Tal orientação hermenêutica deve-se, também, à presença nas

legislações de termos jurídicos indeterminados, tais como “justa causa”, “aumento arbitrário” e “livre iniciativa”.

2.12. Nesse sentido, falando genericamente sobre as normas de contenção do aumento de preços ao consumidor, insta salientar que esses termos jurídicos abertos são essenciais para solução dos conflitos, posto que os dispositivos vagos possibilitam uma interpretação ampla em diversos cenários. Assim, por serem definições de grande amplitude e fluidez, têm a característica de serem sempre atuais e correspondentes aos anseios dos consumidores nos vários momentos históricos em que a lei é interpretada e aplicada, ao revés, elas necessitam de um esforço hermenêutico casuisticamente para que venham a ganhar a eficácia desejada.

2.13. Acerca do caso concreto, é esperado que momentos de crise como guerras ou uma pandemia, como o Covid-19, tenham como efeitos i) um aumento abrupto da demanda, em função de insegurança dos consumidores acerca da continuidade do abastecimento de produtos e serviços e ii) uma diminuição da oferta de produtos, causada pelas paradas nas linhas produtivas, como as noticiadas na China e posteriormente na Europa, no caso em análise. Esses efeitos somados (aumento abrupto de demanda e diminuição da oferta) terão impacto no aumento de preço de produtos considerados essenciais no momento de crise.

2.14. No caso atual, um dos impactos imediatos se deu sobre os preços de álcool gel e máscara[3].

2.15. Importante destacar que, momentos de crise também abrem espaço para comportamentos abusivos, casos de mero oportunismo de agentes econômicos que vislumbram a possibilidade de ganho fácil num momento de instabilidade econômica e social.

2.16. Resta saber, portanto, em que proporção o aumento que se está verificando no Brasil dos produtos ligados à prevenção do Covid-19 tem rationalidade econômica (sem se falar em abusividade) e qual a medida dos comportamentos oportunistas.

2.17. Vale destacar, ainda, que a Lei nº 13.874/2019, conhecida como “Lei da Liberdade Econômica - LLE”, fixa o princípio da liberdade *“como uma garantia no exercício de atividades econômicas”* (Art. 2º, inciso I) e determina a *“intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas (...)”* (Art. 2º inciso III).

2.18. Destarte, como já tratado na Nota Técnica nº 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Sei nº 9319741), para iniciar uma análise de eventual abusividade dos aumentos incidentes sobre produtos e serviços, é necessário que o órgão fiscalizador examine toda a cadeia de fornecimento.

2.19. Assim, é importante solicitar ao fornecedor e, posteriormente, realizar uma análise pormenorizada das planilhas de custos referentes ao período anterior ao aumento para identificar quais foram as causas que deixaram o fornecedor sem escolhas a não ser elevar o preço do produto/serviço. Não se desprezando, também, a presença de concorrência, ou seja, há de ser realizada uma análise de oferta e demanda. A redução abrupta de concorrência pode levar a aumentos significativos nos preços, sendo de especial importância esta questão pela relação inversa entre a concorrência e o preço (quanto menor a concorrência, maior o preço).

2.20. Como já mencionado, situações de emergência ou de calamidade pública podem gerar choques de oferta e demanda, eventos que proporcionam, de maneira inesperada, um aumento ou redução significativa da oferta ou demanda, tirando o mercado do equilíbrio e podendo gerar desabastecimento. Por exemplo, se a decretação de um período geral de quarentena obrigasse uma empresa a paralisar suas linhas de produção e essa empresa fosse responsável por uma grande parcela na produção de determinado produto, estaria caracterizado um choque de oferta, tendo como consequência o aumento dos preços. Imagine-se, por exemplo, o que ocorreria se uma grande produtora de papel higiênico tivesse que interromper sua produção em função da decretação de quarentena. Haveria menos quantidade de produtos disponíveis no mercado e, consequentemente, um aumento de seus preços.

2.21. Da mesma forma, uma corrida massiva dos consumidores para estocar alimentos tende a atrair uma quantidade anormal de pessoas para um supermercado sem haver o aumento previsível da oferta, caracterizando um choque na demanda, o que irá provocar um aumento dos preços nos produtos mais procurados.

2.22. Assim, além de ser feita uma análise com relação a choques da oferta e da demanda, será preciso ainda uma apuração se havia “justa causa” para os aumentos incidentes ao caso, conforme disposto no Art. 39, inciso X do CDC.

2.23. Nesse sentido, é preciso carregar de conteúdo ao termo “justa causa”, usando para isso algumas lições que a doutrina e jurisprudência consumerista têm editado para ajudar a identificar a abusividade dos aumentos de preço. Desse modo, o prof. Bruno Miragem tece os seguintes comentários sobre o assunto:

*“O abuso estará presente quando isso se der de forma dissimulada, ou ainda, quando haja claro aproveitamento da posição dominante que [o fornecedor] exerce frente ao consumidor (aqui bem entendido, em sentido que lhe reconhece no Direito do Consumidor e dos contratos em geral — desigualdade de posição contratual — e não exatamente aquele desenvolvido no Direito da Concorrência). Identifica-se no comportamento do fornecedor a deslealdade em sua relação com o consumidor. (...) Não se trata, naturalmente, de achar-se demasiado ou não o aumento, senão se ele se apoia ou não em motivações sustentadas na racionalidade econômica de modo a serem reconhecidas pelo Direito.”[4] (grifo nosso)*

2.24. Desta feita, para começar a identificar a prática abusiva do Art. 39, inciso X do CDC será preciso configurar uma atuação do fornecedor que ocorra de forma dissimulada, ou que se aproveite da sua posição dominante, gerando assim um possível abalo na causa original que levou a concretização do contrato, maculando o princípio da equivalência material. Além disto, é preciso observar a existência de racionalidade econômica no aumento, ou seja, avaliando-se a concorrência e possíveis choques na oferta e demanda dos produtos.

2.25. É justamente por casos como esse que o Prof. Bruno Miragem entende que a “justa causa” do reajuste deve estar intimamente ligada com a postura do fornecedor em respeitar o princípio da conservação dos contratos e o princípio da equivalência material, onde o fornecedor deve abster-se de aplicar um fator de correção que vislumbre que o consumidor não possa pagar:

*“Atualmente, a violação do princípio da equivalência material dos contratos associa-se às noções de desvantagem exagerada ou desequilibrio significativo. Essa ideia de desequilíbrio significativo admite duas compreensões: uma moral, outra econômica. A primeira exigirá um abuso da posição por parte daquele que tem o poder de impor o preço, normalmente em um comportamento desleal, violador da boa-fé. A compreensão econômica, de sua vez, concentra-se na identificação do desequilibrio centrado nos custos e riscos da operação.”[5] (grifo nosso)*

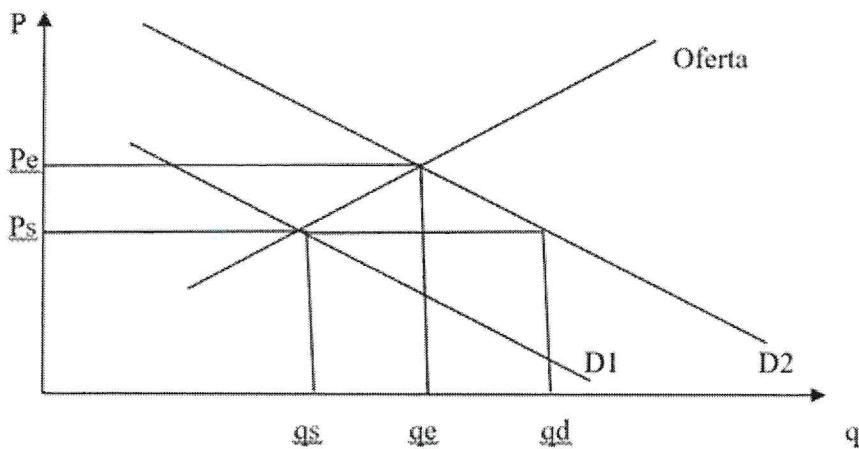
2.26. Nesse diapasão, o Art. 51, inciso IV do CDC define que são nulas de pleno direito as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos ou serviços que estabeleçam obrigações abusivas colocando o consumidor em desvantagem exagerada.

## • ANÁLISE ECONÔMICA

2.27. Feita a análise dos dispositivos legais aplicáveis, é preciso apenas uma explicação da fundamentação econômica que subjaz à Constituição Federal, antes citada, e que justifica referida interpretação legal do CDC antes exposta. Cumpre esclarecer que livre iniciativa e defesa do consumidor são princípios da ordem econômica brasileira.

2.28. Dentro do campo da Economia, é a microeconomia define que os preços de equilíbrio de um mercado competitivo (que também são os preços ótimos na ausência de falhas de mercado), os quais são gerados pela intersecção entre as curvas de oferta e demanda. E para qualquer preço controlado fora deste

equilíbrio, seja para cima seja para baixo, a quantidade se reduz. Por exemplo, considere o gráfico de oferta-demanda abaixo.



2.29. Assumindo-se que i) um mercado competitivo está em equilíbrio na intersecção entre a curva de oferta e a demanda D1, com a quantidade transacionada “ $q_s$ ” ao preço “ $P_s$ ”; ii) o governo considere este preço  $P_s$  como “justo”; iii) houve um choque de demanda, como aquele representado pelo aumento da procura por álcool gel e máscaras. Este choque é representado pelo deslocamento da curva de demanda de D1 para D2.

2.30. Deixando o mercado se ajustar à nova situação o preço aumenta de  $P_s$  para  $P_e$  e a quantidade transacionada de “ $q_s$ ” para “ $q_e$ ”. Como o governo entende que  $P_s$  é um preço justo e que qualquer preço acima dele será considerado “abusivo”, realiza uma intervenção reduzindo o preço para este valor  $P_s$ . Como o preço considerado “justo”  $P_s$  é inferior a  $P_e$ , então a quantidade transacionada será  $q_s < q_e$ , na intersecção entre a curva de oferta e a linha horizontal traçada a partir de  $P_s$ . A este preço  $P_s$ , há uma quantidade demandada de “ $q_d$ ”, o que implica um excesso de demanda em relação à oferta de  $q_d - q_s$ . Ou seja, ao preço  $P_s$ , a quantidade ofertada será menor que a quantidade demandada.

2.31. Como não se permite que os preços aumentem, deverá haver algum mecanismo de ajuste para racionar este excesso de quantidade demandada sobre a ofertada de  $q_d - q_s$ . Este racionamento pode ocorrer por filas, alocação do bem ou serviço aos melhores amigos do ofertante, dentre outros mecanismos. Muitas vezes, este ajuste ocorrerá pelo mercado informal, criminalizando parte da atividade (como acontece com algumas atividades, ainda que minoritárias, no âmbito dos marketplaces, isto é, plataformas de comércio eletrônico).

2.32. A principal ineficiência é que há agentes demandantes que estariam dispostos a pagar um pouco mais para ter o bem ou serviço e agentes ofertantes dispostos a aumentar sua oferta em resposta a um aumento de preços. Os consumidores que conseguem ter acesso ao bem ou serviço, seja porque conseguem acordar cedo para ir para a fila, seja porque são amigos do ofertante, são beneficiados em detrimento dos que não conseguem acesso ao bem ou serviço e o empresário. Isto implica não se tratar de uma questão distributiva apenas entre consumidores e empresários, mas também entre consumidores que tem acesso e os que não têm acesso ao bem ou serviço ao preço  $P_s$ . Alternativamente, parte do mercado se transfere para o setor informal.

2.33. Um exemplo histórico foi o do Plano Cruzado de 1986, quando os controles de preços geraram massivo desabastecimento de vários produtos, a formação de filas nas portas dos supermercados, açougueiros e outros comércios, além de migração para o mercado ilegal.

2.34. Em síntese, subverter o mecanismo de ajuste de mercado previsto na Constituição Federal e premissa do CDC, em resposta a um incremento de demanda como o álcool gel e máscaras decorrente do

problema do coronavírus pode trazer consequências não esperadas. Poderá haver, por exemplo, o desabastecimento ou migração do produto para o mercado informal.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. O Código de Defesa do Consumidor busca defender os consumidores de eventuais aumentos desarrazoados de preço, para isto, o inciso X do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor atua em conjunto com o inciso III do art. 36 da Lei nº 12.529/2011. Contudo, não podemos esquecer que o sistema econômico brasileiro é baseado na livre iniciativa (princípio constitucional) e, portanto, na livre flutuação de preços em ambientes de mercado.

3.2. Tendo em vista a autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus produtos e serviços, resta a análise caso a caso de abusividades em situações de excepcional vulnerabilidade como a do Covid-19 pelos órgãos de defesa do consumidor, a fim de avaliar a eventual abusividade dos aumentos incidentes sobre produtos e serviços.

3.3. Esta análise deve sempre levar em consideração possíveis choques de oferta e demanda, que alteram de maneira inesperada o equilíbrio do mercado, sendo esse o caminho a ser seguido:

1. Identificar o produto que se quer verificar abusividade (álcool gel, por exemplo);
2. Identificar as empresas que atuam concorrentialmente nesse mercado;
3. Identificar a cadeia produtiva, incluindo a matéria-prima do produto;
4. Solicitar notas fiscais de compra e de venda com uma série histórica confiável, sendo recomendável ao menos uma série de 03 meses (90 dias);
5. Identificar se há racionalidade econômica no aumento de preços ou se ele deriva pura e simplesmente de oportunismo do empresário;

3.4. Cumpre esclarecer que o presente estudo foi pautado na Nota Técnica nº 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Sei nº 9319741), contudo seus termos foram reanalisados à luz da pandemia do coronavírus (Covid-19) e seus desdobramentos no cenário de consumo nacional com a participação da Seae-Sepc do Ministério da Economia.

3.5. Por fim, destacamos que a presente Nota Técnica é dirigida especialmente ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, para que seja utilizada como **guia orientativo para exame de abusividade na elevação dos preços dos diversos produtos e serviços que podem ser afetados em virtude da pandemia** do coronavírus (Covid-19).

Pela Senacon/MJSP:

**GUSTAVO GONÇALINHO DA MOTA GOMES**

Analista Técnico Administrativo

**PAULO NEI DA SILVA JUNIOR**

Economista

## ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo. Encaminhe-se aos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor para conhecimento e providências que entenderem cabíveis.

## JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES

Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

Pela SEAE-SEPEC/ME:

## CÉSAR COSTA ALVES MATTOS

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Existem diversos tipos de produtos que podem ser utilizados para a prevenção, combate e tratamento da doença, exemplo disto pode ser visto nos mais de 40 itens do Anexo da Resolução nº 17, de 17 de março de 2020, da Câmara de Comércio Exterior, que concede redução temporária da alíquota do Imposto de Importação aos produtos listados.

[2] (GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. Código Brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 10<sup>a</sup>ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p.394)

[3] <https://exame.abril.com.br/mercados/rei-da-gaze-e-da-mascara-lidera-ascensao-de-novos-bilionarios-em-pandemia/> & <https://consultas.anvisa.gov.br/#/saude/25351153581201641/>

[4] <https://www.conjur.com.br/2016-jan-20/garantias-consumo-direito-protege-consumidor-aumentos-abusivos-parte>

[5] Ibid.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 19/03/2020, às 10:11, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Oliveira Domingues, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 19/03/2020, às 10:20, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO GONÇALINHO DA MOTA GOMES, Analista Técnico(a) Administrativo(a)**, em 19/03/2020, às 10:35, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 19/03/2020, às 10:39, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.

Documento assinado eletronicamente por **Cesar Costa Alves de Mattos, Usuário Externo**, em 19/03/2020, às 11:22, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



 A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **11277339** e o código CRC **2CF2A872**  
 O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



11645599



08012.000621/2020-18



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

## **Nota Técnica nº 31/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**

### **1. RELATÓRIO**

1.1. A presente Nota Técnica decorre de análise realizada pela CGEMM/DPDC/SENACON motivada pelas denúncias de preços abusivos que supostamente estariam ocorrendo envolvendo os seguintes produtos: álcool em gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas.

1.2. Portanto, o presente estudo técnico analisou as respostas de uma série de notificações (vide anexo 1) enviadas a diversos agentes econômicos do mercado de produção, distribuição, importação e comercialização de álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas, com o objetivo de averiguar os comportamentos adotados por esses agentes, assim como para mapear eventuais impactos nas referidas cadeias produtivas decorrentes da pandemia do COVID-19 (“coronavírus”).

1.3. É necessário ressaltar que a iniciativa dessa ação de coleta de informações foi motivada primeiramente pela atuação do Procon Municipal de Florianópolis/SC que informou à Senacon, via Ofício nº 24/SMDC/GAB/2020 (Sei nº 11252377), a existência de uma investigação sobre suposta elevação de preço do produto sem justa causa ou aumento arbitrário dos lucros, conforme reza o Art. 39, X do CDC, e o Art. 36, III da Lei nº 12.529/2011.

1.4. No tocante ao documento encaminhado a esta Secretaria Nacional do Consumidor, destacam-se os seguintes indícios de prática abusiva trazidos à baila pelo Procon Florianópolis/SC:

Analisamos da distribuidora RIOMED os documentos e elaboramos uma Planilha do Preço de Venda do produto Código 290173-Máscara Cirúrgica Elástica Branca c/50 descartável e foi constatado:

- Um aumento de preço da unidade de 515,52%, (R\$ 5,80 para R\$ 29,90), entre o dia 29/01/2020 a 07/02/2020, NF números 001.629.560/001.638.475;
- e de 454,40% (R\$ 6,58 para R\$ 29,90), entre os dias 28/01/2020 e 07/02/2020, NF números 001.628.532/001.638.475.

Com relação à empresa DESCARPAK DESCARTÁVEIS DO BRASIL LTDA, foi possível constatar, no âmbito do Estado de São Paulo, conforme documento (Defesa do Auto de Notificação) de fl.102, do anexo 2, expressivo aumento no valor de comercialização do produto 0110601 - máscaras descartáveis elásticas DESCARPACK CX 150, entre o período de 23/01/2020, oportunidade em que o produto era comercializado pelo preço de R\$ 3,80 (três reais e oitenta

centavos) e 29/01/2020, ocasião em que o mesmo produto passou a ser precificado em R\$ 10,00 (dez reais) significando um aumento na ordem de 260 %.

1.5. Para subsidiar a análise desta Secretaria e em atenção a listagem presente no Anexo 1, foram notificadas cinquenta empresas integrantes dos setores médico-hospitalar e farmacêutico, além de associações representativas de supermercados, buscando abranger os mais diversos locais onde o consumidor poderia ter acesso aos produtos que deram causa a esta pesquisa de mercado.

1.6. Até o presente momento, foram anexados aos autos as respostas de quarenta e cinco empresas notificadas, sendo que as seguintes empresas ainda não se manifestaram formalmente quanto ao pleito formulado: i) Vic Pharma Indústria e Comércio Ltda, ii) Cirúrgica Rio Clarense, iii) Cirúrgica Nacional, iv) Prohosp Distribuidora de Medicamentos e v) Medilar (Medlive).

1.7. Insta salientar que algumas notificações<sup>[1]</sup> foram encaminhadas para entes específicos (e.g. Abrafarma - Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias e ABRAS - Associação Brasileira de Supermercados) no intuito de mapear os principais fornecedores de álcool em gel, álcool etílico 70% (Solução) e máscara cirúrgicas.

1.8. De forma complementar, uma outra gama de notificações foi encaminhada para empresas que produzem, importam, exportam, distribuem ou comercializam os itens acima destacados. Nesse segundo grupo de notificações, as empresas tiveram que responder aos seguintes quesitos:

- a) A origem dos insumos utilizados para a produção de Álcool Em Gel e/ou Álcool Etílico 70% (Solução) é nacional ou importada? Caso seja importada, qual é o país de origem?
- b) A origem dos insumos utilizados para a produção de máscaras cirúrgicas é nacional ou importada? Caso seja importada, qual é o país de origem?
- c) Qual a frequência de compra dos insumos nos últimos seis meses? Enviar tabela consolidada contendo o resumo mensal dos números de aquisições registradas por produto (Álcool Em Gel, Álcool Etílico 70% (Solução) e Máscaras Cirúrgicas)
- d) Tem encontrado dificuldade para obtenção dos insumos? Caso positivo, descreva a partir de quando e qual o obstáculo enfrentado.
- e) Que outros fabricantes de Álcool Em Gel, Álcool Etílico 70% (Solução) e Máscaras Cirúrgicas a empresa conhece com atuação no Brasil?
- f) Outras informações que entender pertinentes.

1.9. É o relatório.

## 2. PRINCIPAIS DIFICULDADES INFORMADAS PELO MERCADO

2.1. Desde o surgimento dos primeiros casos de Covid-19 (informados pelas autoridades de saúde do governo central chinês) até o fim das medidas sanitárias de isolamento total adotadas na cidade de Wuhan, capital da província de Hubei, restou cada dia mais evidente que a epidemia que se apresentava na Ásia tinha o condão de afetar a economia global, principalmente por estagnar um dos maiores centros de produção de insumos de todas as indústrias do mundo.

2.2. O nível de disseminação do Coronavírus atingiu o patamar oficial de pandemia quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou no dia 11 de Março de 2020 que havia, à época, mais de 114 países com casos declarados de infecção<sup>[2]</sup> e, no Brasil em 20 de março de 2020 houve a publicação do Decreto Legislativo nº 6 de 2020 declarando estado de calamidade pública.

2.3. Uma vez posto este cenário, diversos produtores, distribuidores e importadores de álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas começaram a alterar o preço dos seus produtos, conforme nos fora apontado por alguns membros integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC.

2.4. Como medida emergencial, no dia 19/03/2020, foi elaborada a Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (11277339) que orientou as ações do SNDC para fiscalização de

abusividade na elevação dos preços de diversos produtos e serviços em virtude da pandemia.

2.5. Ao procurar os agentes econômicos desse mercado, via notificação, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor buscou dados e informações qualificadas para entender quais foram as dificuldades enfrentadas por esses agentes econômicos que afetaram as bases de composição de preço dos seus produtos. Resumidamente, serão listados a seguir os principais obstáculos apresentados.

### 3. ORIGEM DOS INSUMOS/PRODUTO FINAL

3.1. De maneira sucinta, a maioria dos agentes econômicos notificados informou que compra seus insumos para produção de álcool antisséptico e/ou máscaras cirúrgicas ou esses mesmos produtos finais em países como China, Índia e EUA.

3.2. Já conhecendo esses fornecedores internacionais e buscando combater o possível desabastecimento, a Receita Federal publicou a Portaria do Ministério da Economia nº 158, de 15 de abril de 2020 que aplicou uma desoneração tarifária nos produtos destinados ao combate ao Covid-19:

Produtos destinados ao combate à pandemia causada pelo novo coronavírus que sejam importados por meio de remessa postal ou encomenda aérea internacional no valor de até US\$ 10 mil terão suas alíquotas do Imposto de Importação zeradas. Além disso, essas mercadorias serão isentas do IPI e do PIS/COFINS.

A medida está prevista na Portaria do Ministério da Economia nº 158, de 15 de abril de 2020, publicada hoje (16/4), no Diário Oficial da União.

A portaria foi editada para que os produtos enviados pelo Regime de Tributação Simplificada, que é aplicado a remessas postais e encomendas aéreas, tivessem o mesmo tratamento que as mercadorias despachadas por meio das Declarações de Importação tradicionais. Essa medida vai beneficiar, por exemplo, uma grande quantidade de produtos doados por pessoas de diversas partes do mundo e componentes necessários à produção de respiradores artificiais.

O regime de Tributação Simplificada normalmente prevê a aplicação da alíquota de 60% (sessenta por cento) do Imposto de Importação sobre o valor da mercadoria, independentemente da classificação tarifária dos bens que compõem a remessa ou encomenda.

Dentre os produtos que terão a alíquota zerada estão medicamentos, equipamentos de proteção individual como luvas e máscaras, e equipamentos hospitalares tais como <sup>[3]</sup> respiradores artificiais.

3.3. Contudo, não houve comentários no rol de respostas as notificações que essa medida facilitou a aquisição de álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas pelos agentes de mercado indagados.

3.4. Faremos agora a análise separada de cada produto.

#### A) ÁLCOOL EM GEL

3.5. No que se refere ao produto álcool em gel, a maior adversidade encontrada tem sido a aquisição de matérias-primas utilizadas na produção como o carbopol<sup>[4]</sup>, insumo da indústria de cosméticos para fabricação de produtos em gel. Sua escassez no cenário mundial foi tão abrupta que levou a OMS a editar um protocolo para a produção de um álcool sanitizante<sup>[5]</sup> alternativo de eficácia comprovada que não fosse apresentado na forma em gel, não utilizando, portanto, o carbopol.

3.6. Além disso, alguns itens da composição do álcool em gel (e.g. Aloe Vera) são matérias primas que rapidamente se esgotaram no mercado nacional, sendo necessário buscá-las no mercado externo, que atualmente também está em vias de esgotamento.

3.7. Depois de pronto, o álcool antisséptico é envasado para ser distribuído e a embalagem plástica é geralmente obtida no mercado nacional, bem como o rótulo e a tampa do produto. Todavia, há relato dos

notificados que a indústria nacional de frascos PET não está conseguindo produzir o suficiente para acompanhar o aumento necessário da produção de álcool gel para abastecer o mercado interno. Ademais as embalagens plásticas, apesar de serem produzidas no Brasil, dependem de pré-formas que são importadas, havendo destarte dificuldade de aquisição neste momento. Por isso, alguns notificados optaram por alterar os formatos de suas embalagens para evitar o desabastecimento.<sup>[6]</sup>

3.8. Também foram necessárias substituições nas tampas do produto álcool antisséptico posto que já não há mais o fornecimento de válvula pump (geralmente importadas da China) o que está levando os produtores há trocar estas por tampas fliptop, disk-tops ou rosca, mais simples de encontrar a venda na atualidade.

3.9. Nesse sentido, preocupada com a questão do abastecimento e acesso a bens de desinfecção da população, a Anvisa autorizou recomercialização<sup>[7]</sup> do álcool líquido 70% em embalagens de até um litro pelos próximos 180 dias a contar de 21/03/2020, mesmo depois de ter desautorizado essa distribuição em 2002 ante a notícia de vários casos de acidentes de consumo (queimaduras).

3.10. Na mesma esteira, a Anvisa flexibilizou as normas para a produção de álcool em gel. E, com isso, surgiu potencial substitutos como: hidroxipropil metilcelulose (parceria da Embrapa e Agropaulo) e nanocelulose (parceria da Embrapa com a Klabin).<sup>[8]</sup>

3.11. Antes de tal flexibilização ocorreram casos de pirataria como o fato ocorrido em Goiânia onde uma empresa usou fécula de mandioca em substituição ao carbopol<sup>[9]</sup>. Com a escassez do álcool em gel no mercado, a pirataria do produto ficou mais evidente.

3.12. Além disso, como o risco de desabastecimento pode levar ao aumento abusivo de preços, alguns países já adotaram medidas extremas de tabelamento de valores máximos para o álcool em gel, como é o caso da França<sup>[10]</sup>. No início do mês de março, o governo francês propôs um preço de “até 2 euros por 50 mililitros (ml), e 3 euros, os 100 ml” de álcool em gel<sup>[11]</sup>. Contudo, há um temor real que, com o preço do produto congelado, os produtores/importadores não percebam lucro ao vender o frasco de álcool no valor estipulado pelo governo e, consequentemente, não o coloquem a venda no mercado, ocasionando assim um possível desabastecimento.

3.13. Vale dizer que a Senacon tem se manifestado recorrentemente contra o uso de medidas de tabelamento de preços em diferentes setores, justamente por entender que uma das prováveis consequências desse tipo de medida é justamente o desabastecimento.

## B) MÁSCARAS CIRÚRGICAS

3.14. Já no tocante às máscaras cirúrgicas, o produto é geralmente comercializado para o Brasil no formato finalizado e pronto para consumo. Como atual o surto de coronavírus surgiu primeiramente na China, no início do ano de 2020 a demanda chinesa teve reflexos diretos no aumento da fabricação de máscaras cirúrgicas no Brasil, onde os produtores nacionais recorreram até a adoção de turno adicional para atender ao mercado externo.<sup>[12]</sup>

3.15. Contudo, enquanto a China aproximava-se do final do surto de Covid-19, o Brasil acabava de iniciar o isolamento horizontal em suas principais capitais contando com um estoque de máscaras cirúrgicas abaixo do normal ante a escolha de venda para o mercado internacional por preços mais elevados.

3.16. Agravando esse cenário, os importadores/distribuidores chineses de máscaras cirúrgicas informaram aos seus clientes brasileiros que a maioria das fábricas que produzia este item ficou fechada quase todo primeiro trimestre desse ano, retornando as suas atividades de forma parcial e com capacidade reduzida apenas em meados de março de 2020.

3.17. Como reflexo disso, algumas empresas informaram que adquiriam 100% das máscaras cirúrgicas com os fornecedores no mercado interno e que, sofrendo com o desabastecimento, acabaram

descobrindo que seus revendedores compram o produto final no mercado externo.

3.18. Diante o exposto, parece-nos que caso se estenda esse cenário de pandemia por mais tempo, o parque industrial nacional deverá continuar a se adaptar para que haja produção interna de insumos de produções de álcool antisséptico e/ou máscaras cirúrgicas, reduzindo a necessidade de importar esses produtos. Talvez a reconversão industrial, ou seja, a possibilidade de adaptar uma fábrica para passar a produzir equipamento de saúde e de segurança, seja uma opção para o abastecimento do mercado interno.

3.19. Em paralelo a esses imbróglios quanto ao abastecimento de máscaras cirúrgicas, a Anvisa recomendou o uso de máscaras caseiras ou artesanais como forma de reforçar a proteção contra o Sars-CoV-2, visando estimular a população a buscar uma solução de baixo custo e, ao mesmo tempo, reduzindo a procura desse EPI, uma vez que tal produto é necessário para os profissionais de saúde que estão no contato direto com o Covid-19<sup>[13]</sup>.

3.20. Entretanto, parece que ainda será necessário um tempo adicional para que as medidas de reorganização das cadeias de produção interna minimizem a dependência do mercado nacional frente a produção chinesa.

#### 4. DESPREPARO DOS FORNECEDORES PARA ATENDER A DEMANDA SÚBITA

4.1. No final do mês de fevereiro de 2020, antes mesmo do primeiro caso de Covid-19 ser confirmado em São Paulo/SP, já era esperado que o coronavírus chegaria e se espalharia pelo Brasil como vinha acontecendo em outros países do mundo. Tal cenário já estava sendo monitorado pelo Ministério da Saúde e Anvisa, sendo certo que a globalização indicava que se tratava apenas de uma questão de tempo.

4.2. Justamente por projetar esse cenário, os fabricantes brasileiros de máscaras descartáveis e gel antisséptico tentaram aumentar significativamente sua produção para atender o mercado interno.<sup>[14]</sup>

4.3. Contudo, a China atualmente se posiciona no mercado internacional como elo central da economia mundial, por onde passam várias cadeias de valor necessárias para abastecimento de insumos a quase todos os produtores do mundo<sup>[15]</sup>.

4.4. Assim, os dados coletados indicam que para suprir a atual demanda por álcool em gel ou máscaras em quantidade suficiente para atender ao mercado brasileiro seria necessária a plena retomada da capacidade produtiva da China, o que não aconteceu diante das medidas de contenção e isolamento adotadas como consequências do Covid-19 no mercado asiático.

4.5. No caso de máscaras cirúrgicas, por exemplo, uma parcela significativa dos notificados informou que importava esses produtos da China, sendo certo que o volume das importações diminuiu com o aumento da demanda na Ásia, onde a epidemia crescia cada vez mais rápido.

4.6. Segundo as empresas notificadas, alguns fornecedores chineses até retomaram as atividades de importação para o Brasil, contudo aqueles não foram capazes de garantir a entrega dos produtos comprados e, em casos extremos, as compras foram repentinamente canceladas devido à alta procura que se instalara no mercado mundial<sup>[16]</sup>.

4.7. Tanto no mercado de produtos antissépticos, quanto na importação de máscaras cirúrgicas, diversos notificados relataram que encontraram adversidades com a entrega dos insumos, posto que aqueles que conseguem ter seu pedido despachado o têm em quantidade limitada, abaixo daquela contratada originalmente.

4.8. Nesse contexto, está posta uma dificuldade de planejamento das ações de importação de matérias-primas ou produtos acabados ante as informações imprecisas quanto aos prazos de entrega e disponibilidade das mercadorias.

4.9. Ademais, a escassez de máscaras cirúrgicas ocorreu de forma global também impulsionada por um movimento coletivo dos consumidores que procuraram estocar produtos que recentemente

passaram a ser considerados essenciais, incluindo itens peculiares como papel higiênico.<sup>[17]</sup>

4.10. Somado a esses fatores, os preços das mercadorias já vinham sofrendo reajustes moderados desde novembro de 2019, ou sejam antes de explodir uma enorme procura no Brasil para exportações, devido aos grandes volumes comercializados com outros mercados ao redor do globo. Portanto, quando houve a confirmação da chegada do vírus no Brasil, logo após o Carnaval, os estoques internacionais dos principais insumos já estavam baixos e os preços elevadíssimos em comparação com aqueles praticados antes do início da pandemia.

4.11. Diante desta miríade de circunstâncias, os fornecedores internacionais encontraram-se em condições de superioridade negocial ante aos seus compradores antigos e novos clientes em potencial, impondo assim exigências para o fechamento de contratos que não foram vivenciadas anteriormente à pandemia, como por exemplo, o pagamento adiantado pelos produtos em virtude do risco de inadimplência, bem como a imposição de longos prazos de entrega (em média a 85 dias).

4.12. Importante destacar que maior parte das respostas às notificações enviadas pela Senacon não informou o nome dos fornecedores, limitando-se a afirmar que estariam localizados na China. Por esse motivo, não há dados suficientes para tipificar eventuais condutas abusivas em relação a esses fornecedores.

4.13. Esse somatório de fatores levou o mercado nacional a experimentar um problema de fluxo de caixa, pois as empresas notificadas pagam adiantadamente por produtos/insumos que elas não têm a certeza que vão receber e, se por sorte forem entregues, o serão depois de um ínterim extremamente prolongado, não havendo estoque para abastecer o mercado interno, ou mesmo produção para reestabelecer o capital de giro das empresas.

4.14. Em resumo, frente às informações fornecidas pelos 45 agentes econômicos que responderam as notificações exarados pelo DPDC, aparentemente não houve alternativas imediatas para que as empresas notificadas atendessem a demanda crescente do mercado nacional por produtos antissépticos.

4.15. A este cenário trazemos um indício adicional que não pode ser desconsiderado de que não é possível se afirmar que o nível quantitativo de produção será o mesmo experimentado antes da pandemia, posto que, além dos fatores econômicos acima apresentados, os trabalhadores nacionais ainda podem contrair o vírus e empresas podem se tornar um foco da epidemia, tendo que fatalmente fechar suas portas por falta de recursos humanos essenciais ao seu funcionamento.<sup>[18]</sup>

4.16. Por fim, presume-se ainda que podem ocorrer mudanças na estrutura industrial de algumas companhias. O modelo *just in time* comumente empregado por possuir maior flexibilidade e aumento da capacidade produtiva não possui capacidade de atender demandas com crescimento rápido e imprevisível como o caso atual. E, possivelmente, a procura por tais bens ficará aquecida por um bom tempo.<sup>[19]</sup>

## 5. AUMENTO DO PREÇO DOS INSUMOS/PRODUTO FINAL

5.1. Quanto ao ponto referente a alteração dos preços dos insumos e/ou produto final, antes de apresentarmos uma pequena lista exemplificativa das oscilações informadas a esta Coordenação-Geral, faz-se necessário um adendo referente à escalada do dólar desde o início da pandemia. Desde o início de 2020, o dólar acumula alta de 37,54% no ano<sup>[20]</sup> chegando ao patamar de R\$ 5,5150. Essa taxa de câmbio é extremamente desfavorável para os mercados de importação de álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas que são demasiadamente dependentes de insumos obtidos no mercado internacional, ou seja, com seu preço atrelado ao dólar. Segundo alguns dos notificados, essa instabilidade ocasiona problemas significativos de caixa e desequilibra os cálculos de despesas e receitas das empresas do setor.

5.2. Isto posto, seguem os dados quanto algumas práticas de aumento de preços experimentadas pelo mercado:

Resposta Sei nº 11452288	custo da válvula pump (tampa) aumentou devido ao aumento do dólar, no montante de 10,43%.
-----------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

Resposta Sei nº 11385017	o filtro principal das máscaras cirúrgicas teve seu preço aumentado em aproximadamente 55% Insumos e produtos importados pelos fornecedores desta empresa como fio de poliéster e elastano utilizados na produção de máscara já sinalizaram que o preço sofrerá aumento
Resposta Sei nº 11384248	Valor máscara cirúrgica na China - Antes do Vírus :USD 0,0083/peça - valor equivalente em R\$ 0,03486/peça Valor máscara cirúrgica na China - Depois do Vírus: USD 0,183/ peça - valor equivalente em R\$ 0,9150/peça a fábrica da China está oferecendo o valor aproximado de USD 0,40/ peça para clientes novos
Resposta Sei nº 11537068	nova tabela de preços para itens com base alcoólica, com aproximadamente 25% de reajuste na tabela de preços de março em diante.

5.3. De todo o universo de informações quanto ao aumento de preço dos insumos/produtos acabados, destacamos as tabelas trazidas à tona na Notificação Sei nº 11452346 que ilustram bem a quantidade e diversidade de insumos importados que servem para a produção de álcool antisséptico, bem como a elevação dos preços de Janeiro até Março de 2020:

Álcool 70% [REDACTED]	matérias-primas	origem / país de origem
	Álcool Etílico 96° gl	nacional
	Água Potável	nacional

Gelálcool [REDACTED] 70° INPM	matérias-primas	origem
	Água Potável	nacional
	Álcool Etílico 96°gl	nacional
	Carbopol Lubrizol 676	Importada / Estados Unidos da América
	Propilenoglicol Usp/Ep Cosmética	nacional
	Aloe Vera	nacional
	Proteg W / Proteg St	Importada / Importação por Terceiro
	Poly Bdn 20 (Benzoato De Denatonio 20%)	Importada / Importação por Terceiro

Gel 70° INPM	matérias-primas	origem
	Álcool Hidratado 96°	nacional
	Álcool Anidro 99°	nacional
	Carbopol	importada
	Nipagim	importada
	Nipazol	importada
	Álcool Isopropílico	Nacional e importada / Importação por Terceiro
	Propilenoglicol	nacional e importada / Importação por Terceiro
	Aloe Vera	nacional
	Essência	nacional e importada / Importação por Terceiro

Descrição	Unidade	Janeiro	Fevereiro	Março	Variação %
<b>MATÉRIA-PRIMA</b>					
Álcool Hidratado 96*	LITRO	R\$ 2,150	R\$ 2,260	R\$ 2,320	8%
Álcool Anidro 99*	LITRO	Não adquirido	R\$ 2,400	R\$ 2,500	4%
Carbopol	KG	R\$ 26,435	R\$ 32,420	R\$ 205,099	676%
Nipagim	KG	R\$ 69,710	R\$ 69,710	R\$ 69,710	0%
Nipazol	KG	R\$ 78,500	R\$ 78,500	R\$ 78,500	0%
Álcool Isopropílico	KG	R\$ 6,290	R\$ 6,680	R\$ 7,200	14%
Propilenoglicol	KG	R\$ 8,040	R\$ 8,040	R\$ 8,990	12%
Aloe Vera	KG	R\$ 8,100	R\$ 8,100	R\$ 8,100	0%
Essência	KG	R\$ 85,337	R\$ 93,694	R\$ 98,020	15%
AMP	KG	R\$ 116,048	R\$ 148,663	R\$ 158,403	36%
<b>EMBALAGENS</b>					
Polietileno	KG	R\$ 5,36	R\$ 5,52	R\$ 5,87	10%
Preforma	UN	R\$ 0,2213	R\$ 0,2213	R\$ 0,2398	8%
Caixa	UN	R\$ 0,770	R\$ 0,800	R\$ 0,830	8%
Tampa	UN	R\$ 0,300	R\$ 0,300	R\$ 0,300	0%
Rótulo	UN	R\$ 0,170	R\$ 0,170	R\$ 0,170	0%

5.4. Dos itens acima listados, ressaltamos o preço do carbopol, insumo da indústria de cosméticos para fabricação de produtos em gel, que saltou de R\$ 26,435/Kg em Janeiro de 2020 para R\$ 205,099/Kg em março do mesmo ano, apresentando um aumento de 676% nesse ínterim.

5.5. Por fim, frisamos uma informação apresentada na Resposta à Notificação Sei nº 11384749 que afirmou *“que muitos distribuidores e usinas de álcool etílico hidratado 96% já estão alegando falta do produto em estoque, sendo certo que em novembro 2019 a empresa pagava R\$ 3,20/kg e em março de 2020 está pagando R\$ 4,80. Esse produto é a base para diluição do álcool 70% e álcool em gel”*.

## 6. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO EM VIRTUDE DO ISOLAMENTO SOCIAL

6.1. Dentre as informações recebidas, foi apontada a dificuldade em adquirir produtos porque diversas fábricas nacionais não estão em funcionamento devido à quarentena, como ocorre no caso de fornecedores de rótulos das vasilhas de álcool em gel e álcool 70% (solução).

6.2. E, infelizmente, quando houver a retomada das atividades, muitas empresas ainda deverão adaptar seu *modus operandi* para que sejam implementadas medidas de não proliferação do Covid-19, como por exemplo, o distanciamento dos funcionários na linha de produção, a restrição à aglomeração de pessoas e usos obrigatório de EPI's.

6.3. Esses novos procedimentos levarão ainda um tempo para serem incorporados pelos funcionários podendo representar um obstáculo real a capacidade produtiva das fábricas.

6.4. Como exemplo, podemos citar que todo cuidado será necessário para que não haja uma nova interrupção da produção como está ocorrendo em Passo Fundo/RS, devido a um frigorífico ter sido considerado um foco do coronavírus em virtude do não obedecimento das regras sanitárias.<sup>[21]</sup>

6.5. Resta patente que, com os funcionários e familiares sendo hospitalizados em massa, o problema econômico atingirá as unidades de produção, agravando ainda mais a crise que estamos vivenciando.

6.6. Como consequência da redução da atividade produtiva e das medidas sanitárias impostas por conta do Covid-19 podemos observar também uma queda de confiança dos investidores em diversos setores da economia, conforme aponta tabela abaixo com as 10 empresas listadas na Bovespa que mais caíram na bolsa de valores com a pandemia<sup>[22]</sup>:

Setor	Oscilação
Programas de Fidelização	-57%
Transporte Aéreo	-53%
Viagens e Turismo	-51%
Material Aeronáutico e de Defesa	-41%
Aluguel de carros	-41%
Siderurgia	-39%
Construção Civil	-38%
Eletrodomésticos	-34%
Exploração de Imóveis	-33%
Tecidos, Vestuário e Calçados	-33%

6.7. Infelizmente, outro setor que amarga perdas com a restrição de circulação de pessoas é o varejo, onde as vendas recuaram 11,7% em março, descontada a inflação, em comparação com o mesmo mês do ano passado<sup>[23]</sup>. Em paralelo a isso, as empresas listadas no principal índice da bolsa de valores brasileira, a B3, perderam R\$ 1,187 trilhão em valor de mercado em março.<sup>[24]</sup>

6.8. Uma vez que a economia baseia-se nas pessoas em circulação e nos trabalhadores em desenvolvimento de sua plena capacidade produtiva, cada empresa deverá se precaver ainda para períodos de quarentenas intermitentes<sup>[25]</sup>, sendo certo que essa provável inconstância nas condições de trabalho terá o condão de afetar a previsibilidade e o valor de mercado dos seus negócios.

## 7. INSTABILIDADE DA LOGÍSTICA DE ENTREGA DE INSUMOS/PRODUTOS FINAIS

7.1. Nesse cenário de crise sanitária, diversas empresas notificadas informaram que estão encontrando dificuldades em contratar fretes internacionais, tanto marítimos, quanto aéreos, principalmente considerando que muitos aeroportos estão fechados para pousos e decolagens.

7.2. Entretanto, empresas com maior capacidade econômica encontraram soluções de elevados custos, como por exemplo, o segundo maior avião cargueiro do mundo, modelo Antonov-124-100, pousou no Aeroporto de Brasília vindo da China com seis milhões de máscaras faciais de proteção para o Brasil<sup>[26]</sup>. A carga foi adquirida por uma empresa de Goiânia/GO e pesava 40 toneladas de máscaras faciais referentes à 6 milhões de unidades. Contudo, essa solução não é financeiramente viável para a grande maioria das empresas nacionais, posto que o custo dessa operação depende de uma capacidade econômica elevada.

## 8. INVESTIMENTOS EXTRAORDINÁRIOS

8.1. Uma das respostas enviadas a Senacon indicou a necessidade de utilização de todas as máquinas alocadas no pátio industrial da empresa, inclusive aquelas que estavam em manutenção, bem como contratou novos funcionários. Ou seja, há empresas que estão trabalhando em regime de hora extra para tentar atender a demanda nacional por álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas.

8.2. Vale dizer que, entretanto, que a produção ainda é pequena, uma vez que as empresas deixaram de investir em ampliação da capacidade produtiva e da modernização de seus equipamentos em função da concorrência dos produtos importados da China.

8.3. Assim, ainda há certa cautela para ampliação da capacidade produtiva, o que deve ocorrer apenas com o retorno dos investimentos feitos recentemente para atender o crescimento da demanda. Como tais aportes financeiros não estavam previstos originalmente no planejamento anterior à pandemia, há relato de déficit nas contas das empresas, mas sem especificação do montante desse prejuízo.

## 9. CONCLUSÃO

9.1. Certamente, o mercado nacional em geral não retornará à normalidade experimentada em janeiro de 2020 posto que, ante aos fatores sanitários acima apontados, observaremos a construção de novos paradigmas de regularidade na produção.

9.2. Juridicamente, o CDC busca defender os consumidores de eventuais aumentos desarrazoados de preço por força do inciso X do Art. 39 em conjunto com o inciso III do Art. 36 da Lei nº 12.529/2011. Contudo, não podemos esquecer que o sistema econômico brasileiro é baseado na livre iniciativa (princípio constitucional) e, portanto, na livre flutuação de preços em ambientes de mercado.

9.3. Restou comprovado nos casos em análise que, no geral, houve um descompasso de funcionamento da demanda pelos diversos fatores apontados pelas notificadas e isso refletiu quase imediatamente no preço ofertado.

9.4. Em assim sendo, o tabelamento de preços ou de lucros não nos parece juridicamente viável e traria à baila o risco de uma desorganização ainda maior das cadeias produtivas e de desabastecimento desses produtos essenciais para proteção de contágio e proliferação do Covid-19.

9.5. Na esteira desse raciocínio, não foi defendido, nem mesmo nos primórdios do anteprojeto de lei do CDC, a prática de tabelamento estatal dos preços ou controle prévio dos mesmos pelos órgãos de defesa do consumidor, como explica o Ministro Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin:

[11] ELEVAÇÃO DE PREÇO SEM JUSTA CAUSA - Esse inciso, também sugerido por mim, visa a assegurar que, mesmo num regime de liberdade de preços, o Poder Público e o Judiciário tenham mecanismos de controle do chamado preço abusivo. Aqui **não se cuida de tabelamento ou controle prévio de preço** (art. 41), mas de **análise casuística** que o juiz e **autoridade administrativa fazem**, diante de **fato concreto**. A regra, então, é que os aumentos de preço devem sempre estar alicerçados em **justa causa**, vale dizer, não podem ser arbitrários, leoninos ou abusivos. Em princípio, numa economia estabilizada, “elevação superior aos índices de inflação cria uma **presunção - relativa, é verdade - de carência de justa causa.**”<sup>[27]</sup> (grifo nosso)

9.6. Ademais, há de se considerar que o próprio CADE em algumas ocasiões já se manifestou que o tabelamento de preços tem a potencialidade de produção de efeitos anticoncorrenciais, sendo este resultado algo deveras maléfico e desnecessário neste momento de pandemia.<sup>[28]</sup>

9.7. Assim, tendo em vista a autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus produtos, resta-nos a análise caso a caso de abusividades em situações de excepcional vulnerabilidade como a do Covid-19, a fim de avaliar a eventual má-fé nos aumentos incidentes de álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas.

9.8. Isto posto, balizados pelos parâmetros destacados na Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Sei nº 11277339) identificamos os produtos a serem analisados, as principais empresas desse mercado e a cadeia produtiva de álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas. Além disso, também solicitamos uma série histórica confiável (Janeiro até Março de 2020) para examinar a racionalidade econômica no aumento de preços verificados dados os percalços apresentados pelas notificadas.

9.9. Infelizmente, constatamos que com os custos de fabricação cada vez mais elevados e imprevisíveis, bem como ante a necessidade buscar constantemente alternativas para produção, distribuição e importação de álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas, as notificadas aparentemente não terão alternativas a não ser repassar esses aumentos para o consumidor final.

9.10. De certo que ainda estamos vivenciando a fase aguda de uma pandemia que afetará a forma como entendíamos o fenômeno de consumo, de produção, de investimento, dentre tantos outros fatores econômicos, restando cristalino apenas que a recuperação da economia não será típica, porque não possuímos casos similares no mundo e na história daquilo que está acontecendo agora.

9.11. Portanto, as implicações econômicas do coronavírus são inéditas, sem possibilidade de inferências seguras do que poderá acontecer ao mercado álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas num futuro próximo. Tão-somente podemos afirmar que haverá uma demanda permanente por um período de tempo provavelmente longo de álcool gel, álcool solução 70% e máscaras cirúrgicas e o mercado nacional deverá encontrar alternativas para manter o abastecimento interno.

9.12. Dessa forma, não há indícios de prática generalizada de violação ao CDC nos termos da Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Sei nº 11277339), devendo ser examinado cada caso concreto pela CGCTSA, liberando as empresas que responderam adequadamente as notificações exaradas nos autos do processo nº 08012.000621/2020-18 e abrindo investigação contra os fornecedores silentes conforme será apontado no Despacho nº 100/2020/SEAPRO/GAB-SENACON/SENACON/MJ (Sei nº 11730822).<sup>[29]</sup>

9.13. Desta feita, sugerimos o envio da presente nota técnica à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e ao Ministério da Saúde, para subsidiar as ações de combate à pandemia coordenadas por esses órgãos.

9.14. Outrossim, solicitamos o envio da nota à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em função do impacto das questões aqui abordadas sobre os custos de planos de saúde.

9.15. É o parecer.

9.16. À consideração superior.

**GUSTAVO GONÇALINHO DA MOTA GOMES**

Analista Técnico Administrativo

**ANDERSON PORTUGAL CARDOSO**

Analista Técnico Administrativo

De acordo.

**ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS**

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo.

**JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES**

Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

**ANEXO 1****Listagem com a empresas notificadas sobre eventual preço abusivo de Álcool em Gel/Solução 70% e Máscaras Cirúrgicas**

Notificação	Empresa	Respondida
24	Abrafarma - Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias	SIM
25	ABRAS - Associação Brasileira de Supermercados	SIM
26	3M do Brasil Ltda	SIM
27	Companhia Nacional do Álcool (CNA)	SIM
28	Sky Ind. e Com. de Prod. Descartáveis Ltda	SIM
29	PRODESC DO BRASIL IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA	SIM
30	Anadona Comércio e Confecções Ltda	SIM
31	Abimed – Associação Brasileira da Indústria de Alta Tecnologia de Produtos para Saúde	SIM
32	Abimo - Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios	SIM
34	BELFAR LTDA	SIM
35	DISTRIBUIDORA AMARAL LTDA	SIM
36	VIC PHARMA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	NÃO
37	RIOQUIMICA S.A.	SIM
38	LABORATÓRIO TAYUYNA LTDA	SIM
39	GOJO AMÉRICA LATINA LTDA	SIM
40	J.R.D. INDÚSTRIA FARMACÊUTICA LTDA.	SIM
41	TAUENS FARMACÊUTICA LTDA	SIM
42	IMEC - INDÚSTRIA DE MEDICAMENTOS CUSTÓDIA LTDA	SIM
43	HEMAFARMA COM. E IND. FARM. LTDA	SIM
44	Biocal	SIM
45	Cirúrgica Rio Clarensse	NÃO
46	Elfa Medicamentos	SIM
47	Cirúrgica Nacional	NÃO
48	Cirúrgica Fernandes	SIM
49	CEI	SIM
50	Globomed	SIM
51	ProHosp Distribuidora de Medicamentos	NÃO
52	Dipromed	SIM
53	Medilar - Medlive	NÃO
54	CBS	SIM
55	Lima & Pergher Industria e Comércio SIA.	SIM
56	Oncoprod	SIM
57	Alliance Soluções Indústria e Comércio Eireli	SIM
58	KSN	SIM
59	Medicamental	SIM
60	Edumax Brasil Comércio de Desengraxante LTDA.	SIM
61	Copeli Cosméticos E Perfumes LTDA	SIM
62	Notredame Intermédica	SIM
63	CNPH	SIM
64	Mafra Hospitalar	SIM
65	Descarpack Descartáveis da Brasil Ltda.	SIM

66	Expressa	SIM
67	Polar Fix Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda.	SIM
68	Proteplus Comercial e Importadora Ltda	SIM
69	Deltaplus Brasil	SIM
70	Cirúrgica Santa Cruz	SIM
71	Profarma Especialidades	SIM
72	Drogarias Nissei	SIM
73	Vitalab	SIM
82	Objetiva Produtos e Serviços para Laboratórios	SIM

[1] Notificação 24 (Sei nº 11273993); Notificação 25 (Sei nº 11273997); Notificação 31 (Sei nº 11302286); Notificação 32 (Sei nº 11302492)

[2] Notícia: WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>> Acesso em: 18 de maio de 2020.

[3] Notícia: Produtos destinados ao combate ao coronavírus enviados por remessa postal ou por encomenda aérea internacional terão alíquotas de Imposto de Importação zeradas até 30 de setembro de 2020 <<http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2020/abril/produtos-destinados-ao-combate-ao-coronavirus-enviados-por-remessa-postal-ou-por-encomenda-aerea-internacional-terao-aliquotas-de-imposto-de-importacao-zeradas-ate-30-de-setembro-de-2020>> Acesso em: 18 de maio de 2020.

[4] Mencionado nas respostas Sei nº 11384360, Sei nº 11516474, Sei nº 11384684 e Sei nº 11452360

[5] Notícia: OMS indica produto alternativo para substituir álcool em gel <<https://exame.abril.com.br/ciencia/oms-indica-produto-alternativo-para-substituir-alcool-em-gel/>> Acesso em: 18 de maio de 2020.

[6] Informação prestada por uma das empresas notificadas: "A empresa têm encontrado dificuldades para a obtenção dos insumos desde janeiro de 2020. As válvulas de origem chinesa precisaram ser substituídas por tampas, as quais têm fabricação nacional. Os frascos PET, apesar de serem soprados no Brasil, dependem de pré-formas importadas. Por isso, alguns formatos de embalagens foram alterados. Em relação às matérias-primas, encontramos dificuldades para a compra de carbômero, o qual é responsável pela formação do gel". (11503666)

[7] Notícia: Nota da Anvisa sobre álcool líquido 70% <[http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset\\_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/nota-da-anvisa-sobre-alcool-liquido-70-/219201](http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/nota-da-anvisa-sobre-alcool-liquido-70-/219201)> Acessado em 18/05/2020.

[8] Notícia: Embrapa contribui com nova formulação de álcool em gel <<https://www.douradosagora.com.br/noticias/ciencia-saude/embrapa-contribui-com-nova-formulacao-de-alcool-em-gel/>> Acessado em 18/05/2020.

Notícia: Cientistas da Embrapa usam matéria-prima de pinus e eucalipto para fabricar álcool em gel no Paraná <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2020/04/22/cientistas-da-embrapa-usam-materia-prima-de-pinus-e-eucalipto-para-fabricar-alcool-em-gel-no-parana.ghtml>> Acessado em 18/05/2020.

Notícia: Klabin utiliza celulose como matéria-prima na produção de álcool em gel <<https://www.jb.com.br/economia/marcas/2020/04/1023492-klabin-utiliza-celulose-como-materia-prima-na-producao-de-alcool-em-gel.html>> Acessado em 18/05/2020.

[9] Notícia: Coronavírus: Polícia recolhe uma tonelada de álcool gel irregular em Goiás. <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/04/01/policia-recolhe-uma-tonelada-de-alcool-gel-irregular-em-empresa-de-goiania.htm>> Acessado em 18/05/2020.

[10] Notícia: França vai definir preço do álcool gel por decreto <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/04/franca-vai-definir-preco-do-alcool-gel-por-decreto.ghtml>> Acessado em 18/05/2020.

[11] Notícia: França quer tabelar álcool em gel para evitar preço abusivo <[https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/03/05/interna\\_internacional,1126344/franca-quer-tabelar-alcool-em-gel-para-evitar-preco-abusivo.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/03/05/interna_internacional,1126344/franca-quer-tabelar-alcool-em-gel-para-evitar-preco-abusivo.shtml)> Acessado em 18/05/2020.

[12] Notícia: Fábricas aumentam produção de máscaras para envio à China <<https://cnf.org.br/fabricas-aumentam-producao-de-mascaras-para-envio-a-china/>> Acessado em 18/05/2020.

[13] Cartilha: ORIENTAÇÕES GERAIS – Máscaras faciais de uso não profissional <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/4340788/NT+M%C3%A1scaras.pdf/bf430184-8550-42cb-a975-1d5e1c5a10f7>> Acessado em 18/05/2020.

[14] Notícia: Empresas de máscaras e gel antisséptico elevam produção <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/02/27/empresas-de-mascaras-e-gel-antisseptico-elevam-producao.ghtml>> Acessado em 18/05/2020.

[15] NONNENBERG, Marcelo José Braga. PARTICIPAÇÃO EM CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI n. 17, Maio/Ago. 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3449/1/BEPI\\_n17\\_Participa%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3449/1/BEPI_n17_Participa%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acessado em 18/05/2020.

[16] Notícia: Concorrência entre países derruba entregas de equipamentos que Brasil comprou da China, diz ministro <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/01/concorrencia-entre-paises-derruba-entregas-de-equipamentos-que-brasil-comprou-da-china-diz-ministro.ghtml>> Acessado em 18/05/2020.

[17] Notícia: Outrage over mask shortages <<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1869964/outrage-over-mask-shortages>> Acessado em 18/05/2020.

Notícia: Don't work, don't earn: Japan drugstore part-timer hides viral symptoms to pay bills <<https://mainichi.jp/english/articles/20200413/p2a/00m/0dM/015000c>> Acessado em 18/05/2020.

Notícia: Top U.S. toilet paper maker: 'We're working around the clock' <<https://www.cnbc.com/2020/04/01/kimberly-clark-executive-on-when-will-toilet-paper-be-back-in-stock.html>> Acessado em 18/05/2020.

[18] Notícia: Fábrica da JBS em Passo Fundo tem surto de coronavírus; MPT investiga <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/04/23/fabrica-da-jbs-em-passo-fundo-tem-surto-de-coronavirus-mpt-investiga.htm>> Acessado em 18/05/2020.

[19] ANTUNES JUNIOR, José Antonio Valle; KLIEMANN NETO, Francisco José; FENSTERSEIFER, Jaime Evaldo. Considerações críticas sobre a evolução das filosofias de administração da produção: do "just-in case" ao "just-in-time". Rev. adm. empres., São Paulo , v. 29, n. 3, p. 49-64, Sept. 1989 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-7590198900300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7590198900300005&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 18/05/2020

[20] Notícia: Dólar interrompe sequência de altas e fecha a R\$ 5,51 <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/28/dolar.ghtml>> Acessado em 18/05/2020.

[21] Notícia: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Criacao/Boi/noticia/2020/04/com-19-casos-confirmados-de-coronavirus-frigorifico-da-jbs-e-interditado-no-rs.html>> Acessado em 18/05/2020

[22] Notícia: Impacto do Coronavírus na Economia Brasileira <<https://comoinvestir.thecap.com.br/impacto-coronavirus-na-economia-brasileira/>> Acessado em 18/05/2020. Repostando informação da GuiaInvest – Cotação com fechamento de 06/04/2020.

[23] Notícia: COVID-19 faz vendas no Varejo cair em 11,7% em março <<https://blog.cielo.com.br/2020/04/17/covid-19-faz-vendas-no-varejo-cairem-117-em-marco/>> Acessado em 18/05/2020.

[24] Notícia: Empresas listadas na bolsa perderam R\$ 1,1 trilhão em valor de mercado em março <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/31/empresas-listadas-na-bolsa-perderam-r-11-trilhao-em-valor-de-mercado-em-marco.ghtml>> Acessado em 18/05/2020.

[25] Notícia: Distanciamento social para conter novo coronavírus pode ser necessário até 2022, diz estudo de Harvard <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/14/distanciamento-social-para-conter-novo-coronavirus-pode-ser-necessario-ate-2022-diz-estudo-de-harvard.ghtml>> Acessado em 18/05/2020

[26] Notícia: ANTONOV POUZA EM BRASÍLIA TRAZENDO CARGA PARA COMBATE À COVID-19 <<https://www.bsb.aero/br/sala-imprensa/antonov-pousa-em-brasilia-trazendo-carga-para-combate-a-covid-19/3346/>> Acessado em 18/05/2020

[27] GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. Código Brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 10<sup>a</sup>ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p.394

[28] Parecer nº 06298/2017/DF COGTR/SEAE/MF <[http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrencia/2017/parecer-6298-2017/@/download/file/Parecer%206298\\_2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrencia/2017/parecer-6298-2017/@/download/file/Parecer%206298_2017.pdf)> Acessado em 18/05/2020.

[29] O silêncio, no presente caso, vale como indício contra as empresas que não se manifestaram ("adversarial inference"), destacando-se que o CDC, art. 6º, inciso VIII determina a inversão do ônus da prova, que cabe ao fornecedor de bem ou serviço.



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO GONÇALINHO DA MOTA GOMES, Analista Técnico(a) Administrativo(a)**, em 20/05/2020, às 20:45, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Portugal Cardoso, Analista Técnico(a) Administrativo(a)**, em 21/05/2020, às 09:41, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 21/05/2020, às 10:38, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Oliveira Domingues, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 21/05/2020, às 18:35, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **11645599** e o código CRC **3F500EB6**  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



11521645



08012.000728/2020-66



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

## Nota Técnica n.º 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

### PROCESSO Nº 08012.000728/2020-66

**INTERESSADO:** Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

**ASSUNTO:** Alinhamentos sobre a proteção dos direitos dos consumidores diante do fechamento das instituições de ensino e da suspensão das aulas presenciais, decorrentes do novo coronavírus.

#### 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente nota se propõe a reforçar alguns alinhamentos, já iniciados, com os membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), quanto à proteção dos direitos dos consumidores diante do fechamento das instituições de ensino e da suspensão das aulas presenciais, decorrentes das medidas de isolamento social para conter a transmissão novo coronavírus (Covid-19).

2. Diante do contexto desafiador que requer que a proteção dos consumidores se dê não apenas no curto prazo (medidas que assegurem o cumprimento do objeto do contrato de ensino), mas também no médio e longo prazo (garantir a continuidade da oferta privada de serviços educacionais), o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) elencou alguns fundamentos básicos para orientar a atuação do 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.

3. 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 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.

4. Além dessas medidas orientativas, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) endereça ao Ministério da Educação (MEC) alguns questionamentos sobre o estabelecimento de diretrizes para as instituições de ensino básico e superior e para as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação quanto à prestação do serviço durante a pandemia do coronavírus, especialmente relativas à qualidade do serviço prestado, dúvidas frequentes sobre questões pedagógicas e ao cumprimento do calendário escolar.

## 2. RELATÓRIO

5. Em 18/03/20 a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacor) criou um grupo de articulação, composto por representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) com a finalidade de alinhar entendimentos sobre atuação do SNDC no tratamento dos impactos provocados pela pandemia do novo coronavírus (Convid-19) nas relações de consumo.

6. O grupo teve como objetivo reunir representantes dos Procons, da Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor (CONDEGE), da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON), da Associação Brasileira de Procons (ProconsBrasil) e do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor.

7. Nesse contexto de articulação, cogitou-se a possibilidade de atualização da Nota Técnica n.º 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Doc. SEI nº 11344683), de 23 de março de 2020, a fim de enriquecer a citada manifestação com novos elementos, a partir de uma maior compreensão do contexto atual de calamidade pública, incluindo também a percepção de atores do SNDC que estão lidando diariamente com as demandas dos consumidores.

8. Vale mencionar que a Nota Técnica n.º 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ tinha como cenário o início da pandemia e das medidas de isolamento social, sendo certo que, naquele momento, havia um ambiente de incertezas em relação ao período de suspensão de aulas presenciais e sobre a adoção de parâmetros pelo MEC e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

9. Por essa razão, o objetivo primordial dessa nota será complementar a Nota Técnica nº 14/2020 com novas orientações propositivas, bem como endereçar ao Ministério Educação alguns questionamentos recorrentes quanto à qualidade do ensino ofertado na modalidade à distância e quanto às alterações no calendário escolar, entre outras dúvidas de mérito que estão além do poder de atuação e competência do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC).

10. Além das considerações propostas pelo grupo, outras serão incorporadas após articulações realizadas entre os atores que compõem o SNDC. Assim, incorporamos algumas sugestões do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) que, embora não componha formalmente o grupo constituído pela Senacor, foi instado à colaborar neste tema e também encaminhou sua manifestação.

11. É o relatório.

## 3. DESENVOLVIMENTO

12. Preliminarmente, vale destacar que o mundo está passando por uma situação sem precedentes em sua história recente. Em 11/03/20, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou o estado da contaminação pelo novo coronavírus como pandemia, pelo fato de a doença já estar disseminada por diversos continentes com transmissão comunitária entre as pessoas de todas as faixas etárias, nacionalidades e gênero.

13. Em decorrência da gravidade da situação, em 20/03/20 foi decretado estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, de modo a permitir flexibilidade do governo federal quanto às metas fiscais para custear ações de combate à pandemia. Com a Decretação de calamidade pública, e exatamente três dias depois, houve a assinatura e publicização da Nota Técnica nº 14/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ, que teve como um dos seus propósitos centrais mitigar as possíveis demandas consumeristas diante da adoção generalizada de medidas de prevenção e de isolamento social resultando nos fechamentos das instituições de ensino.

14. Como forma de controlar a proliferação rápida da contaminação pelo vírus, a adoção das diversas medidas de isolamento social resultaram na impossibilidade de realização de aulas presenciais em todas as instituições de ensino. Por óbvio, essa medida trouxe limitações à capacidade de diversas instituições de ensino, de todos os níveis educacionais, em continuar cumprindo com a prestação de serviços nos moldes anteriormente acordados contratualmente, isto é, por meio de aulas presenciais.

15. Em que pese observarmos que alguns países estejam programando a retomada das aulas de modo parcial e controlado, de acordo com os dados da Unesco<sup>1</sup> mais de 150 países implementaram o fechamento das instituições de ensino, com impacto em mais de 80% da população estudantil do mundo. Trata-se, portanto, de um problema cujos efeitos são sentidos e ecoam em diferentes lugares do mundo. Esses dados globais são importantes para contextualizar a situação atípica e de força maior que não poderia ser prevista pelos fornecedores, tampouco pelos consumidores.

16. A atuação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) neste tema teve, de início, o propósito de endereçar os problemas comerciais centrais relacionados ao fechamento das instituições de ensino privadas. Entretanto, é importante ressaltar que o cenário afeta tanto as instituições públicas quanto as privadas, especialmente as que não dispõem de alternativas tecnológicas que possibilitem a continuidade do ensino. Conforme afirmado em outras Notas Técnicas elaboradas neste contexto de pandemia, o cenário exige solidariedade de todas as partes para a correta composição dos conflitos de forma harmônica e proporcional.

17. Diante desse cenário, há que se reconhecer que é desafiadora a proposição de medidas que busquem harmonizar as relações de consumo em um contexto não apenas de vulnerabilidade do consumidor, mas, também, de atipicidade e imprevisibilidade para as instituições de ensino que precisaram adequar o serviço prestado ao novo contexto. Como pontuado pelo Idec em nota emitida no dia 14/04/20 (doc. SEI nº 11521106): "*É notório que grande parte da discussão está pautada pela lógica de que nenhum lado da relação de consumo quer assumir prejuízos pela paralisação dos serviços imposta por razões sanitárias. Mas como dito, o Direito atual não dá respostas precisas para a situação sem precedentes*".

18. Tratando-se de uma contexto "sem precedentes", tal como afirmado pelo Idec, é um fato que soluções do passado não se encaixarão para resolver o presente. Com isso, antes que quaisquer recomendações sejam apresentadas, devemos reconhecer que o atual contexto de pandemia pressupõe um cenário de alguns sacrifícios para o dois polos de qualquer relação de consumo, mas sempre tendo em mente a vulnerabilidade dos consumidores e a harmonização das relações. Temos, em muitos momentos, de um lado, os consumidores em um contexto em que não receberão os serviços nas exatas condições previamente contratadas junto às instituições de ensino, uma vez que as salas de aula estão fechadas. Do outro lado, temos as instituições de ensino que serão desafiadas a oferecer aos consumidores os serviços de maneira adaptada, conforme autorizado pelo MEC, sem que se perca o cumprimento do objetivo principal da contratação, ou seja, o cumprimento da carga horária e qualidade do conteúdo ministrado.

19. Conforme pontuado pelo Condege, no grupo de articulação de crise do SNDC, é de fundamental importância que as instituições de ensino que optarem por fornecer o serviço de modo adaptado sejam capazes de cumprir o serviço com qualidade e dentro da carga horária mínima determinada pelo Ministério da Educação o conteúdo pedagógico ministrado.

20. Diante disso, as orientações da Senacon irão se basear especialmente nos seguintes fundamentos:

- I - é recomendável a prestação de serviços de modo adaptado, desde que não se comprometa o alcance dos objetivos do contrato;
- II - é imprescindível que os órgãos de defesa do consumidores locais articulem junto às suas respectivas Secretarias de Educação critérios uniformes de qualidade do conteúdo ministrado de modo adaptado;
- III - é imprescindível que as instituições de ensino criem e/ou ampliem canais de comunicação permanentes com os consumidores, tanto para tirar dúvidas quanto para solucionar eventuais conflitos;
- IV - é importante que as instituições e os consumidores busquem por soluções negociadas, proporcionais e harmônicas, considerando as realidades individuais; e, por fim,
- V - é essencial que pedidos de aplicações de descontos nas mensalidades sejam avaliados no caso concreto, isto é, não é recomendável a adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades, bem como de regras gerais (aplicadas a todos os tipos de instituições) que prevejam repasse de eventuais reduções de custos operacionais pelas instituições de ensino, sob pena de comprometer a continuidade da prestação do serviço por parte de algumas instituições de ensino.

## CONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

21. Como primeira alternativa de solução, evitando-se o descumprimento contratual, as instituições de ensino devem buscar garantir a prestação do serviço, ainda que de forma alternativa, sem comprometer o alcance dos objetivos do contrato. Esse fundamento se baseia no fato de que se houver meios de efetuar a prestação de serviço com qualidade equivalente ou semelhante àquela contratada inicialmente, sem que se comprometa o objetivo do que foi contratado, essa seria, atualmente, a melhor alternativa, especialmente diante de um ambiente com grandes incertezas e de possível continuidade das medidas de isolamento social.

22. No caso da prestação de serviços educacionais, isso pode significar: a) oferecer as aulas presenciais em período posterior, com a consequente modificação do calendário de aulas e de férias ou; b) oferecer a prestação das aulas na modalidade à distância, garantido o seu adimplemento nos termos da legislação vigente do Ministério da Educação que prevê carga horária mínima e cumprimento do conteúdo estabelecido.

23. Com relação a isso, vale pontuar que o MEC regulamentou, por meio da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, a possibilidade da substituição das aulas presenciais no ensino superior por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia. Os conselhos e secretarias de educação dos estados e do distrito federal também estão determinando que as escolas ajustem suas atividades pedagógicas e calendário escolar, bem como estão permitindo o uso de tecnologias (tais como o uso de plataformas) para a educação à distância.

24. Paralelamente, a Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020 dispensa, em caráter excepcional, os estabelecimentos de ensino de educação básica de observarem o mínimo de 200 (duzentos) dias letivos no ano, desde que cumprida a carga horária mínima de 800 (oitocentas) horas. Há, portanto, uma margem de discricionariedade em relação à distribuição da carga horária.

25. Entretanto, para os casos em que não é possível a adequação do serviço ou que essa alternativa se mostre aquém aos objetivos do contrato, implicando uma evidente queda de qualidade, advoga-se no sentido de que seja possível cancelar ou aplicar descontos no valor do contrato, com restituição parcial ou total dos valores devidos. Como pontuado pelo Idec: "(...) não se pode exigir que os fornecedores continuem prestando os serviços nas exatas condições contratadas, mas também

*não se pode esperar que consumidores paguem por serviços que não estão sendo prestados, ou que não estão sendo fornecidos em condições próximas do que fora contratado".*

26. Outro aspecto a ser considerado, que também foi argumentado pelo Idec, é que a jurisprudência do STJ consolidou entendimento de que as instituições de ensino podem cobrar as parcelas da anuidade ou semestralidade escolar ainda que o aluno não tenha frequentado as aulas, mas desde que demonstre que o serviço contratado tenha sido disponibilizado (Resp 1.700.667-RS; AgInt no AResp 1.203.742-DF; AResp 1.368.053-ES; Resp 1.244.290-SC).

27. Diante disso, é fundamental que as instituições de ensino se posicionem sobre quais serão as estratégias adotadas e as alternativas consideradas para a continuidade da prestação do serviço. Não seria legítima a cobrança das mensalidades escolares diante do silêncio das instituições de ensino, ou seja, sem que as instituições apresentem uma perspectiva clara de como os serviços serão adequados ao contexto.

28. Destaca-se, entretanto, a importância de que a solução aplicada tenha por princípio a preservação do direito do consumidor e, se possível, o não comprometimento econômico da instituição de ensino, de modo a garantir a continuidade da prestação dos serviços educacionais, sem os quais os consumidores poderão ser bastante prejudicados futuramente.

29. Para as instituições que optarem por ministrar aulas on-line por meio de plataformas digitais, é importante também que observem o disposto na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), com relação à gravação e divulgação das aulas ministradas. Embora a Lei ainda não esteja vigente<sup>2</sup>, recomenda-se como boas práticas e sob pena de infringir outras normas jurídicas e princípios, que as aulas não sejam gravadas ou compartilhadas sem o consentimento prévio dos alunos ou responsáveis legais.

30. No caso das aulas gravadas, a Senaçon sugere que os órgãos locais de defesa dos direitos dos consumidores orientem as Secretarias de Ensino e os estabelecimentos sobre a necessidade de consentimento, por exemplo, por meio de termo de autorização para gravação e compartilhamento das aulas. Vale destacar que cabe à instituição de ensino informar previamente, de modo adequado, transparente e claro a finalidade do uso das gravações, que não poderão ser utilizadas de modo incompatível com o consentido previamente pelos alunos ou responsáveis legais.

## QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

31. Com relação a esse tópico, o pressuposto básico é de que o ensino ministrado deve assegurar um padrão mínimo de qualidade, conforme estabelecido no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal.

32. Diante disso, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) irá endereçar, ao final da presente Nota Técnica, alguns questionamentos ao Ministério da Educação - órgão competente por estabelecer e articular com as instituições de ensino parâmetros de qualidade com relação à oferta da educação e a aprendizagem dos estudantes -, relativos aos parâmetros de qualidade do ensino à distância e a orientações para adequação do calendário escolar em caso de impossibilidade de prestação do serviço neste momento.

33. Sobre isso, vale destacar que foi aprovado, por unanimidade, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), no dia 28 de abril de 2020, parecer com as diretrizes para orientar escolas da educação básica e instituições de ensino superior durante a pandemia do coronavírus. Segundo o secretário de Educação Superior do Ministério da Educação, além de regulamentar as atividades das instituições de ensino, o documento busca tirar dúvidas do setor, possibilitando que as instituições adotem medidas mais efetivas e eficientes, para garantir ensino e aprendizagem neste tempo de pandemia.

34. O documento ainda será homologado pelo Ministério da Educação (MEC). Entretanto, segundo informações do site do Ministério da Educação<sup>3</sup>, o parecer do CNE "autoriza os sistemas de ensino a

*computar atividades não presenciais para cumprimento de carga horária de acordo com deliberação própria de cada sistema", bem como lista "uma série de atividades não presenciais que podem ser utilizadas pelas redes de ensino durante a pandemia".*

35. Sobre as avaliações, o Conselho Nacional de Educação (CNE) recomenda que sejam consideradas "as ações de reorganização dos calendários de cada sistema de ensino antes de realizar o estabelecimento dos novos cronogramas das avaliações em larga escala de alcance nacional ou estadual. Segundo os especialistas, é importante garantir uma avaliação equilibrada dos estudantes em função das diferentes situações que serão enfrentadas em cada sistema de ensino, assegurando as mesmas oportunidades a todos que participam das avaliações em âmbitos municipal, estadual e nacional".

36. Diante desse contexto, avalia-se como imprescindível que os órgãos de proteção e defesa do consumidor realizem articulações imediatas junto às suas respectivas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação a definição de padrões mínimos de qualidade de ensino que respeitem a legislação em vigor que trata da matéria.

37. Em paralelo, é desejável que as famílias cobrem das instituições de ensino a garantia de um padrão de qualidade e carga horária pertinente ao negociado no contrato e espera-se das Secretarias de Educação uma definição clara sobre os padrões de qualidade de ensino que são esperados dentro das diversas faixas etárias.

38. Em relação às instituições de ensino, é fundamental que, após um período de mais de 30 (trinta) dias de medidas de isolamento social, sejam apresentadas propostas claras e adequadas às famílias para reposição das aulas, ou a forma de adaptação para a modalidade à distância, com a observância dos critérios aqui mencionados.

39. Nos casos de alternativa do ensino à distância, deve haver manifestação específica das instituições de ensino a respeito das estratégias que serão utilizadas para cumprir a carga horária exigida pela normatização vigente do Ministério da Educação, a forma que as presenças serão contabilizadas, as dificuldades dos primeiros anos de alfabetização, bem como os planos de pagamento que serão adotados.

## **A CRIAÇÃO DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO PERMANENTES COM OS CONTRATANTES/CONSUMIDORES**

40. Como colocado pelo Procon do Rio de Janeiro (doc. SEI nº 11521057) e reforçado pelos diversos participantes do grupo de articulação, é essencial que as instituições de ensino estabeleçam um canal de comunicação permanente e direto com os pais, responsáveis financeiros e alunos. A maior parte das reclamações manifestadas pelos pais aos Procons se refere à dificuldade de comunicação e acesso aos canais que possibilitem um diálogo com a instituição de ensino.

41. Os canais de comunicação teriam por objetivo disponibilizar informações claras e precisas sobre o novo calendário escolar, isto é, as escolas e instituições de ensino devem esclarecer aos contratantes/consumidores:

- a) o planejamento da eventual flexibilização nos próximos meses,
- b) a forma que as aulas virtuais ou à distância serão disponibilizadas, visando a manutenção da qualidade do conteúdo pedagógico,
- c) o manejo das atividades realizadas presencialmente em laboratórios e extracurriculares (esclarecendo "se" e "como" serão postergadas após a reabertura da instituição),
- d) o monitoramento do processo de aprendizado dos alunos, especialmente quanto à necessidade de inclusão ou adaptação das atividades.

42. Recomenda-se, ainda, que as instituições de ensino que integram grupos econômicos com atuação nacional façam imediatamente a adesão à plataforma Consumidor.gov.br, de modo a ampliar as opções de canais de atendimento para resolução de eventuais conflitos. Vale destacar que foram

encaminhados, no dia 20/04/20, ofícios para algumas grandes instituições de ensino (Docs. SEI nºs 11533046, 11533413, 11533622, 11534150, 11534337 e 11534662), com objetivo de facilitar o seu cadastramento na plataforma do Consumidor.gov.br.

## **SOLUÇÕES NEGOCIADAS DE CONFLITOS COMO PRIMEIRA ALTERNATIVA**

43. Diante da situação atípica, tal como sugerido por alguns órgãos de defesa dos consumidores, a Senacon recomenda soluções negociadas entre consumidores e fornecedores, especialmente considerando as diferentes realidades das instituições de ensino e as particularidades de cada família e/ou estudante.

44. No caso das instituições de ensino, essa premissa é ainda mais importante, seja porque as instituições de ensino possuem perfis, capacidades econômicas e características distintas, seja porque os alunos possuem idades, expectativas e capacidades econômicas diferentes. Para isso, a sugestão é, mais uma vez, a promoção de um ambiente de diálogo com as instituições pelos seus canais de atendimento, a fim de compreender quais medidas serão as propostas para que se cumpra com o objetivo do contrato. Portanto, mais uma vez fica evidenciada a necessidade dos fornecedores ampliarem seus canais de comunicação e facilitarem o ambiente negociador.

45. A negociação é essencial para que seja analisada cada situação considerando, individualmente, as suas particularidades. O ambiente facilitador deve ser criado pelos prestadores de serviço uma vez que o direito à informação deve ser garantido e temos, ainda, os caso de dificuldades econômicas geradas por desemprego ou redução de jornadas e salários de pais e alunos (de ensino superior).

46. Defende-se que as negociações sejam pautadas pelo princípio da solidariedade. Trata-se de objetivo fundamental da Constituição Federal (art 3º, I, CF), observando-se os interesses dos integrantes da vida social no exercício de suas prerrogativas fundamentais. Este é um momento de fortalecimento de solidariedade social, compreendida em um contexto ético de "*sentimento do grupo que supõe simpatia mútua e disposição para combater e lutar uns pelos outros*", sendo uma situação momentânea em que o indivíduo "[a]larga a consciência de si até às dimensões de uma consciência de todos"<sup>4</sup>. Nessa linha, ainda que se reconheça a vulnerabilidade do consumidor, as negociações contratuais devem reconhecer as dificuldades enfrentadas pelos dois agentes da relação contratual no atual contexto da pandemia em favor da manutenção do grupo.

47. Outro princípio a ser observado nas negociações é o da boa-fé (art. 4º, III, do CDC), no sentido de que a articulação entre as partes exige que não haja eventuais aproveitamentos da circunstância para majoração dos lucros sem justificativas econômicas e em prejuízo dos consumidores, assim como não ocorra a perda da qualidade do ensino que será prestado aos alunos.

## **APLICAÇÃO DE DESCONTOS NAS MENSALIDADES DEVEM SER AVALIADAS NO CASO CONCRETO**

48. Por meio de levantamento preliminar realizado, verificamos que o perfil das escolas e universidades são diversos. Diante disso, recomenda-se cautela na adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades, bem como adoção de regras gerais que prevejam repasse de eventuais reduções de custos operacionais pelas instituições de ensino, sem que haja uma avaliação do impacto regulatório de tais proposições. É fundamental que haja coerência e proporcionalidade, considerando os efeitos sistêmicos que um desconto linear pode causar (como o corte de salário de professores que estão lecionando por meio digital e, até mesmo, o fechamento de escolas com menor capacidade econômica). Algumas iniciativas nessa linha estão devidamente documentadas neste processo (Docs. SEI nºs: 11471888, 11471890, 11471901, 11471904, 11471913, 11521384, 11521214). Tais iniciativas são preocupantes na perspectiva de manutenção dos serviços ao consumidor e da manutenção da qualidade dos serviços, podendo gerar efeitos contrários ao esperado.

49. Como argumentado pelo Procon do Rio de Janeiro, a imposição de percentual linear de redução no preço das mensalidades e do repasse de redução de custos operacionais aos consumidores para todos os tipos de instituições de ensino, embora revestida de boas intenções, pode ser bastante prejudicial às relações de consumo de serviços educacionais, uma vez que não há nenhuma ponderação das variáveis incidentes nesse contexto e suas consequências para os consumidores e fornecedores no curto e médio prazo. Isto é bastante evidente em um mercado tão pulverizado e com realidades tão distintas.

50. Sobre o repasse aos consumidores da redução dos custos operacionais, por exemplo, há que se considerar que, mesmo diante de alguma redução de custos, algumas instituições podem estar lidando com redução de receita, em virtude, por exemplo, da queda do número de alunos e da inadimplência. Além disso, medidas desproporcionais podem operar demissões em massa, o que poderá comprometer gravemente a continuidade da prestação dos serviços no médio prazo, em função dos custos de recontratação, podendo ocasionar o fechamento da instituição. Conforme argumentado pelo Procon-SP, *"deve-se considerar, assim, que, embora alguns custos sejam abatidos com o ensino à distância, há outros custos relacionados a essa espécie de ensino a serem contabilizados, principalmente se a instituição teve de implementar a tecnologia em virtude da epidemia. Nesse sentido, não é obrigatória a redução do valor da mensalidade, já que os custos dela, em princípio, foram planejados para manter uma estrutura física, mas não há impedimento de que o consumidor solicite maiores informações acerca de um possível abatimento da mensalidade em caso de comprovada redução dos custos"*.

51. Nessa mesma linha, o Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômico firmou o seguinte entendimento na Nota Técnica nº 17/2020/DEE/CADE, de 24/04/20, (Doc. SEI nº 11572639), que avaliou os potenciais efeitos de imposição de descontos percentuais em contratos de prestação de serviços educacionais no contexto do Covid-19:

A interferência nos preços dos contratos educacionais por meio de imposição unilateral e linear de descontos **pode desequilibrar as relações comerciais**, melhorando o ambiente negocial para alguns estudantes de um lado às expensas de eventual piora da situação de estabelecimentos de ensino que terão que diminuir seus gastos. **Talvez, a diminuição de gastos não seja possível, sem que se diminua o salário de professores ou mesmo sem que se proceda a demissões.** **Em casos mais extremos, talvez, seja possível verificar a falência de estabelecimentos de ensino em razão deste tipo de interferência.** Nesta última hipótese, é possível haver uma série de efeitos macroeconômicos, como diminuição da demanda agregada, diminuição da arrecadação de impostos e, por conseguinte, diminuição até mesmo das condições do Estado gerir o orçamento referente à saúde pública. Caso a rede pública seja obrigada a absorver os alunos de estabelecimentos que faliram, talvez, tenha que se aumentar o orçamento público com educação.

**[...]** ao impor um desconto uniforme, pode-se punir empresas com rivalidade intensa, porque não terão como arcar com diminuições de gastos no mesmo patamar que empresas que possuem elevada margem de lucro. Além disto, caso justamente as empresas com rivalidade intensa venham a falir, o mercado ficará mais concentrado e sem agentes do tipo *maverick*, com menor custo e com capacidade de disciplinar os preços do mercado, o que poderá, talvez, acarretar uma pressão de preços para cima, pós-pandemia. (destaques nossos)

52. Diante disso, resta claro que a situação é complexa e não existem soluções lineares e muito menos fáceis que se adequem a todos os casos. Neste momento, a análise individual, caso a caso, e o diálogo permanente entre os consumidores e as instituições de ensino são fundamentais. Uma alternativa, indicada pelo CONDEGE (Doc. SEI nº 11555935), que poderia contribuir para negociar a aplicação de descontos nas mensalidades para o caso concreto seria incentivar *"a criação de câmaras de conciliação, em cada uma das instituições de ensino, para avaliar a condição particular de cada unidade familiar a fim de conceder desconto, devendo a instituição de ensino criar um canal de atendimento direto e específico para essa finalidade"*.

#### 4. RECOMENDAÇÕES

53. Por todo exposto, entende-se que os seguintes fundamentos oferecem as melhores condições para garantir a proteção e os direitos dos consumidores diante da suspensão das aulas presenciais, decorrentes do novo coronavírus (covid-19):

- a) prestação de serviços de modo adaptado, como, por exemplo, por meio de aulas digitais ou reposição das aulas em momento posterior, desde que não se comprometa o alcance dos objetivos do contrato;
- b) manutenção da qualidade da prestação do serviço e do cumprimento da carga horária mínima;
- c) articulação entre os órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor e suas respectivas Secretarias de Educação para uniformização de critérios de qualidade do conteúdo ministrado (ainda que de modo adaptado);
- d) criação, pelas instituições de ensino, de canais permanentes de comunicação com os consumidores, tanto para tirar dúvidas quanto para solucionar eventuais conflitos;
- e) adoção, como primeira alternativa pelas instituições e pelos consumidores de soluções negociadas;
- f) eventual aplicação de descontos nas mensalidades de forma consciente e proporcional, a partir da análise dos casos concretos.

54. Por fim, reiteramos que não é recomendável a adoção de critérios lineares de descontos de mensalidades, aplicáveis indistintamente para todas as instituições de ensino, bem como de regras gerais que prevejam repasse de eventuais reduções de custos operacionais pelas instituições de ensino, sob pena de comprometer a continuidade da prestação do serviço por parte de algumas instituições de ensino e/ou a qualidade do serviço prestado.

55. Em função do limite do escopo de atuação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, endereçamos ao Ministério da Educação os seguintes questionamentos que estão sendo pauta recorrente dos órgãos de defesa dos consumidores de todo país, sem prejuízo do envio de outras informações sobre o tema que julgarem relevantes de serem compartilhadas com este Departamento e com os membros do SNDc.

- a) O Ministério da Educação (MEC) dispõe de referências de qualidade para oferta de educação à distância, diante da proibição de aulas presenciais em função da pandemia pelo novo coronavírus?
- b) Há algum tipo padrão mínimo de qualidade que deve ser observado pelas instituições de ensino?
- c) Como os padrões de qualidade e de atendimento estão sendo articulados junto às instituições de ensino e às Secretarias Educação locais?
- d) Há algum instrumento padronizado em andamento que possibilite a avaliação dos padrões mínimos que devem ser observados pelas instituições de ensino no ensino à distância?
- e) Há alguma orientação pedagógica específica do Ministério sobre a prestação do serviço remoto para crianças que estiverem no período de alfabetização?
- f) A oferta de aulas gravadas, sem a presença em tempo real dos professores, nesse contexto de impossibilidade do ensino presencial, atende aos padrões de qualidade estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional?

g) O MEC dispõe de parâmetros sobre e frequência mínima dos estudantes? Há alguma orientação sobre como a frequência dos alunos será contabilizada pelas instituições de ensino no ensino à distância?

h) Com relação às instituições de ensino que optarem por oferecer o serviço posteriormente: qual a orientação do MEC sobre o cumprimento da carga-horária e do período letivo?

i) Com relação ao parecer aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) no dia 28 de abril de 2020, com as diretrizes para orientar escolas da educação básica e instituições de ensino superior durante a pandemia do coronavírus, há uma previsão de quando ele será disponibilizado para as instituições de ensino e para as Secretarias de Educação?

56. Por fim, como colocado anteriormente, reforçamos que é essencial que os órgãos locais de defesa dos direitos do consumidor façam articulações com as Secretarias de Educação locais buscando informações sobre os padrões de qualidade que devem ser observados pelas instituições de ensino e sobre o cumprimento da carga horária definida pelo MEC. Referida articulação mostra-se essencial diante da autonomia e competência dessas Secretárias.

LAIS ROBERTA ROSA PATRICIO

**Chefe de Divisão de Análise e Gestão da Informação**

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

**Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**

JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES

**Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 08/05/2020, às 19:00, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **LAIS ROBERTA ROSA PATRICIO, Chefe da Divisão de Análise e Gestão da Informação**, em 08/05/2020, às 19:07, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Oliveira Domingues, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 08/05/2020, às 19:08, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **11521645** e o código CRC **EFD49A4A**  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

## Referências bibliográficas

[1] UNESCO, 2020. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse>> Acessado em 23 de abril de 2020.

[2] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv959.htm)

Sobre a vigência da LGPD, cabe esclarecer que a Medida Provisória nº 959, de 29 de Abril de 2020 prorrogou, para maio de 2021, a entrada em vigor da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que estabelece a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD. Essa alteração precisa ser aprovada no prazo de 120 dias pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, ou seja, até final do mês de agosto. Caso contrário, a determinação do governo federal perde sua validade e a lei passará a ser aplicada no prazo anterior de agosto de 2020.

[3] MEC, 2020. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89051](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=89051)> Acessado em 30 de abril de 2020.

[4] BAHIA, Saulo José Casali (Org.) Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus / organização de Saulo José Casali Bahia. São Paulo: Editora Iasp, 2020. - 297p.



11465973



08012.000637/2020-21



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

## Nota Técnica n.º 23/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO Nº 08012.000637/2020-21

INTERESSADO: ABLV; ABIQ

### 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de estudo técnico que tem por finalidade dar continuidade ao monitoramento de supostos abusos cometidos no reajuste de preços de diversos produtos em virtude da pandemia de Covid-19 - “coronavírus”- declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), o que configuraria, em tese, prática abusiva segundo o Código de Defesa do Consumidor.

1.2. No dia 19/03/2020, foi elaborada a **Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (11277339)** que orientou as ações para fiscalização de abusividade na elevação dos preços de diversos produtos e serviços em virtude da pandemia.

1.3. Na esteira deste processo, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) recebeu um ofício da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS) relatando majoração de preços, de maneira injustificada, por parcela da indústria de queijo e do leite.

1.4. Recepçãoada a denúncia, a Senacon decidiu notificar as associações que representam os dois setores: **ABLV – Associação Brasileira da Indústria de Lácteos Longa Vida; e ABIQ – Associação Brasileira da Indústria de Queijo.**

1.5. A presente nota técnica tem por objetivo analisar as respostas enviadas por estas duas associações e sugerir medidas a serem tomadas decorrentes das condutas observadas no setor.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Inicialmente, cabe destacar que o Código de Defesa do Consumidor dispõe no seu Art. 39, inciso X, o quanto segue:

*“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.” (grifo nosso)*

2.2. Outrossim, a Lei nº 12.529/2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica traz, no seu Art. 36, inciso III, os seguintes dizeres:

*“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;"*

2.3. As normas acima apontadas buscam defender os consumidores contra um aumento desenfreado de preços. Contudo, é preciso lembrar que, no Brasil, o sistema econômico tem como princípio a livre iniciativa, o que determina a análise desses dispositivos legais de forma sistêmica, conforme a Constituição Federal.

2.4. Nesse sentido, com a finalidade de apurar supostos aumentos abusivos por parte da indústria de leites e queijos, este Departamento enviou as Notificações nº 77/2020/CGEMM/DPDC/SENACON (11341340) e nº 78/2020/CGEMM/DPDC/SENACON (11341790) para as associações apresentarem esclarecimentos, especialmente quanto aos seguintes pontos:

I - Qual o percentual de aumento médio de preços nos produtos que integram a linha de produtos dos seus associados? Solicitamos que a informação seja detalhada por produto.

II - Qual o percentual de aumento médio dos insumos utilizados para a produção dos produtos que integram a linha de produtos dos seus associados? Solicitamos que a informação seja detalhada por produto e por insumo.

III - Foram relatadas dificuldades para obtenção dos insumos por seus associados? Caso positivo, descreva a partir de quando e qual o obstáculo enfrentado.

IV - Outras informações que entender pertinentes.

2.5. No tocante aos dois primeiros questionamentos, tanto a ABIQ quanto a ABLV informaram possuir um número muito grande de associados, de todos os estados do país, sendo que cada um possui uma estrutura de custos diferentes e impostos diferentes, o que impossibilitaria qualquer tipo de levantamento com relação aos preços realizados por eles. Muito embora esta afirmação seja verídica, nenhuma delas mostrou a exemplificar essas diferenças.

2.6. Ambas informaram que não realizam pesquisas de preços e que esse acompanhamento é feito por meio do site [www.milkpoint.com.br](http://www.milkpoint.com.br), que possui uma ferramenta paga de acompanhamento de preços, Milkpoint Mercado, e pelos dados disponibilizados pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada CEPEA/ESALQ/USP. A ABIQ apresentou gráficos extraídos a partir de dados dessas duas fontes para mostrar que a evolução do preço dos queijos não está diferente dos anos anteriores.

2.7. Segundo Assis et al. (2016)<sup>1</sup>, a cadeia produtiva do leite é composta por um grande número de agentes envolvidos nos três principais elos: produção; industrialização; e distribuição. De acordo com dados apresentados pela ABIQ sobre as margens de lucro na produção de muçarela, 45% fica para o produtor, 15% para a indústria e 40% no varejo.

2.8. Esses dados servem apenas para exemplificar como fica a divisão das margens entre os agentes de produção, porém, com dados sobre a variação de preço e margens durante o mês de março, é possível avaliar se o aumento de preços teve motivos razoáveis e se foi proporcional a esses motivos.

2.9. Os gráficos apresentados pela ABIQ mostram que a movimentação dos preços tem sido similar aos anos anteriores. De acordo com a publicação "Especial Coronavírus e o Agronegócio"<sup>2</sup>, do CEPEA, a crise do COVID-19 se dá "*um momento atípico de preços elevados no campo por conta da oferta enxuta*". Instabilidade climática e variações nos regimes de chuvas prejudicaram o crescimento da atividade no primeiro trimestre provocando, naturalmente, uma pressão altista sobre o preço. Somando-se a crise do coronavírus, o preço apresentou forte alta no mês de março, mostrando estabilização nos últimos dias, segundo o CEPEA:

*"As recomendações de isolamento e a necessidade de menor circulação geraram incertezas nos consumidores acerca da manutenção do abastecimento e as redes atacadistas e varejistas intensificaram a procura pelo derivado a partir de 17 de março. Assim, de 2 a 31 de março, o*

*preço do leite UHT recebido pelas indústrias em negociações no estado de São Paulo saltou de R\$ 2,46/litro para R\$ 3,06/litro, avanço significativo de 24,8%. No entanto, impor novas altas aos canais de distribuição se tornou mais difícil a partir de 26 de março, quando a demanda das redes atacadistas e varejistas deu sinais de estabilização frente aos preços das gôndolas."*

2.10. Mesmo com o avanço de 25% do preço do leite no mês de março, o centro de estudos acredita que a tendência é que eles caiam pelo efeito oposto que o coronavírus causou nos derivados do leite, como o queijo muçarela por exemplo:

*"Por outro lado, com o isolamento da população e fechamento de redes de serviço e alimentação, o consumo de lácteos refrigerados como queijos – que respondem por mais de 30% da alocação do leite nas indústrias – foi muito prejudicado.*

*(...)*

*A generalização desse cenário pode intensificar a queda de preços da muçarela. Mas os impactos serão sentidos em toda a cadeia láctea, pois o mercado de queijos é um dos mais dinâmicos do setor (...)*

*Assim, a diminuição no consumo de queijos e a saída de players do mercado podem resultar em um cenário em que a oferta de leite no campo vai superar a demanda. Isso pode gerar um efeito em cascata, levando à redução dos preços no campo e à volatilidade das cotações."*

2.11. Sendo assim, a oscilação de preços no mês de março pode ser minorada a partir de abril pela diminuição da demanda dos derivados do leite e as incertezas que a crise do coronavírus ainda trazem para a sociedade e a economia do país.

2.12. Com relação à terceira pergunta, a ABIQ informou que alguns dos insumos são importados e sofreram aumento dos preços devido à alta do dólar. Já a ABLV destacou que houve uma *"redução da oferta de matéria-prima, típica nesta época do ano, o alto valor do dólar, que dificulta a importação, reduzindo a disponibilidade líquida de leite e o custo do frete"*.

2.13. A ABLV informou também que os supermercados possuíam baixos estoques de leite e devido à corrida que houve a esses estabelecimentos. Portanto, esses estoques reduziram drasticamente, provocando um volume de pedidos à indústria atípico, o que acabou influenciando os preços. Complementa, também, que os supermercados remarcaram o preço dos seus produtos em estoque, antes mesmo da indústria ter alterado o valor e eliminaram políticas de promoções de venda.

2.14. De todo modo, é importante mencionar as diversas notícias que evidenciaram uma percepção coletiva da elevação dos preços<sup>3</sup>.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Diante das informações coletadas e dos dados públicos do CEPEA/ESALQ/USP, ainda não podemos afirmar, com segurança, que houve aumento abusivo de preço do leite e derivados.

3.2. Neste sentido, vale dizer que, há evidências de que ao mesmo tempo em que foi declarada pandemia de COVID-19, outros fatores já estavam ocorrendo de maneira a forçar o aumento do preço desses produtos.

3.3. De toda forma, nessas pesquisas foram expostos os preços recebidos pela indústria, não sendo possível avaliar se os aumentos no varejo foram na mesma proporção.

3.4. Podemos observar um acirramento da disputa por margem de lucro dentro da cadeia, especialmente em um momento de crise.

3.5. Apesar das forças do mercado já estarem levando os preços para um novo equilíbrio com preços mais baixos que os observados em março, recomendamos o que se segue:

- I - Aprimoramento na identificação dos elementos necessários para verificação do reajuste abusivo do preço, seguindo a recomendação da Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/Senacon;
- II - Reunião com membros da cadeia produtiva para obtenção de informações adicionais;
- III - Envio de ofício para outras entidades (associações e confederações);
- IV - Consultas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento e ao Ministério da Economia sobre as especificidades do setor.

3.6. Em relação à primeira recomendação, conforme indicado na Nota Técnica nº 8/2020, elementos objetivos devem ser buscados para analisar possíveis reajustes abusivos de preço: i) identificação do produto; ii) identificação da empresa; iii) mapeamento da cadeia produtiva; e iv) notas fiscais de compra e venda dos produtos.

3.7. Nesse sentido, é preciso especificar as empresas da cadeia produtiva e requerer, pormenorizadamente, as notas fiscais de um período de tempo - sugere-se, ao menos, 90 dias - para que possa ser identificada a abusividade no reajuste.

3.8. A segunda recomendação tem como objetivo procurar individualmente os agentes da cadeia de produção do leite para trazer à tona e identificar eventuais problemas que ocorrem no setor, tanto em razão do Covid-19 como em razão de fatores externos que ainda não estão claros em uma primeira análise.

3.9. Para uma compreensão mais ampla, vale destacar que outras entidades podem ser consideradas tanto para a compreensão dos indícios de aumentos e distorções identificados, quanto para a identificação das empresas que estejam com práticas supostamente abusivas.

3.10. A quarta e última recomendação refere-se ao envolvimento de outros ministérios do governo federal com proximidade ao setor e conhecimento sobre o tema.

3.11. Como consequência, identificamos ser necessária uma avaliação mais concreta da potencial abusividade na precificação do leite e seus derivados e daremos início a uma averiguação mais detalhada das denúncias em parceria com os especialistas da ESALQ/USP por meio do protocolo de cooperação firmado com a Senacon para essa finalidade.

À consideração superior.

**PAULO NEI DA SILVA JUNIOR**

Coordenador de Monitoramento de Mercado

**ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS**

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De Acordo

**JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES**

DIRETORA - DPDC



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 17/04/2020, às 16:52, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 17/04/2020, às 17:02, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **11465973** e o código CRC **A35192D9**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

## REFERÊNCIAS

<sup>1</sup> ASSIS, J. de; FERREIRA, J. D.; MARTINS, H. H.; SCHNEIDER, M. B. Cadeia produtiva do leite no Brasil no contexto do comércio internacional. Rev. Ciênc. Empres. UNIPAR, Umuarama, v. 17, n. 1, p. 63-93, jan./jun. 2016.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/especial-coronavirus-e-o-agronegocio-volume-1.aspx>>; Acessado em: 13/04/2020.

<sup>3</sup> <<http://atribunaweb.com.br/noticia/aumento-de-precos-em-produtos-nos-supermercados-gera-revolta-da-populacao>>; <<https://amp.diariodoscampos.com.br/noticia/procon-fiscaliza-precos-do-leite-em-mercados-de-ponta-grossa>>; <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/queda-de-braco-entre-supermercados-e-industrias-suspende-compra-de-leite-em-caixinha,70003254490.amp>>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
COORDENADORIAS REGIONAIS PROCON ESTADUAL

**NOTA DE REPÚDIO AOS DIRIGENTES DA SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR - MJSP**

Os Promotores de Justiça, abaixo assinados, integrantes que são das Coordenadorias Regionais do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, vêm, tornar pública a seguinte **nota de repúdio** por atuação da SENACON, tendo em vista as seguintes exposições.

O Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, órgão do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, tem por finalidade a coordenação política das instituições e entidades que atuam na promoção do consumidor no âmbito estadual, sistematizando e harmonizando ações e atividades, contudo respeitando independência e atribuições de cada membro. Não há no histórico do PROCON/MG qualquer fato imputável de ofensa ou violação à autonomia dos entes parceiros.

Vale o destaque que, justamente por compor a estrutura do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a competência e funcionalidade do PROCON/MG são *ex vi constitutione*, prendendo-se e objetivando a perspectiva do consumidor enquanto **direito humano, direito fundamental, princípio da ordem econômica** e, via de consequência, assumindo que aos Poderes Públicos cumpre o **dever fundamental de promoção desse agente de constitucionalmente diferenciado**.

Desde a assunção da **atual gestão** da SENACON, apêndice do Ministério da Justiça e Segurança Pública, cuja competência está fixada no Decreto 2.181/97, são perceptíveis e evidentes os **desvios de finalidades** praticados em repetidas iniciativas do órgão que substituem a promoção e defesa do consumidor (**dever de ofício ao qual estão vinculados**) para a representação e atuação em prol dos fornecedores, escamoteando a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
COORDENADORIAS REGIONAIS PROCON ESTADUAL

tergiversação ao argumento da ‘solução mais harmônica’, desde que às custas do financiamento dos vulneráveis.

A descrição de ações verticais da SENACON sobre o PROCON/MG e seu coordenador, Dr. Amauri Artimos da Matta, são indisfarçáveis.

O PROCON/MG, verificando abusividades nos preços apresentados por determinados fornecedores na venda de produtos ao público em geral, expediu Nota Técnica – cumprindo dever funcional – e alertando sobre eventual prática de tipo penal previsto na Lei de Economia Popular. Entretanto, o Programa Estadual foi tomado de assalto e de surpresa quando a SENACON adotou parecer opondo-se à alegada conclusão e invadindo esfera de competência constitucional reservada ao Ministério Público, quanto à promoção privativa de ação penal, enquanto *dominus litis* (CF, art. 129, inc. I).

Em outra ocasião, enquanto a nível nacional sobejava forte insegurança de pais de alunos e alunos quanto às mensalidades escolares considerando a ação pró-empresariado desencadeada pelo Governo Federal, cumpriu ao PROCON/MG a emissão das Notas Técnicas 01 e 02, justamente para dar concretude à defesa dos consumidores (na maioria *crianças e adolescentes*). Entretanto, novamente sofreu detração em suas funções pela intervenção da SENACON junto a órgão e entidade estaduais, com claro propósito de açambarcar os rumos das deliberações autônomas.

A atuação dos coordenador-geral do PROCON/MG, Dr. Amauri Artimos da Matta, é irretorquível, comprometida com os valores constitucionais, afinada à competência tocada pelo sistema jurídico, dialógica e respeitosas com fornecedores e desprovida de quaisquer evasões e fugas a voluntarismos menores não identificados como **interesse público fundamental**. Cabe de nossa parte gizar que todas as Notas Técnicas são exaustivamente debatidas, discutidas e executadas à luz de tomadas de decisões



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
COORDENADORIAS REGIONAIS PROCON ESTADUAL

democráticas com a participação de todos os coordenadores regionais, deste imenso país que é Minas Gerais.

Ressaltamos que as atuais manifestações da SENACON são preocupantes na medida em que intervém antijuridicamente na esfera de competência alheia e desvia-se finalisticamente dos deveres aos quais, constitucionalmente, está vinculada, preterindo a defesa do vulnerável ao tempo em que invoca quejandos do grande empresariado.

Esta **nota de repúdio** será encaminhada aos órgãos de controle do Governo Federal e ao Ministério Público Federal no intuito de averiguar os constantes comportamentos parciais dos dirigentes da SENACON, à luz da lealdade das instituições, moralidade e legalidade.

Minas Gerais, 24 de abril de 2.020.

  
FERNANDO RODRIGUES MARTINS  
3º Promotor de Justiça  
Promotoria de Justiça de Defesa do Cidadão

Fábio Finotti Promotor de Justiça Regional de Ipatinga	Felipe Gustavo Gonçalves Caires Promotor de Justiça Regional de Montes Claros
Fernanda Höningmann Rodrigues Romero Promotora de Justiça Regional de Contagem	Fernando Rodrigues Martins Promotor de Justiça - Relator Regional de Uberlândia
Jorge Alexandre de Andrade Rodrigues Promotor de Justiça Regional de Passos	Glauber Sérgio Tatagiba do Carmo Promotor de Justiça de Belo Horizonte
José Carlos de Oliveira Campos Júnior Promotor de Justiça Regional de Patos de Minas	Milena Ribeiro Matos Xavier Promotora de Justiça Regional de Teófilo Otoni
Paulo de Tarso Moraes Filho Promotor de Justiça Belo Horizonte	Sergio Gildin Promotor de Justiça Regional de Divinópolis

## Modelo de Notificação para Varejistas

Senhor Representante Legal,

Diante do sensível aumento de preços de itens da cesta básica, em especial do arroz, a Secretaria Nacional do Consumidor decidiu notificar o setor produtivo e comercial para esclarecer as causas do aumento nos alimentos que compõem a cesta básica brasileira.

O aumento de valores foi notado especialmente em relação ao arroz que, apesar dos positivos volumes produtivos da última safra brasileira, informados pela CONAB, teve significativo incremento de preços na prateleira.

Contudo, na senda do aumento de preços de produtos que constituem a base alimentar dos brasileiros, é devida a análise, por parte da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), das causas de aumento, visando coibir aumentos arbitrários, conforme Nota Técnica n.º 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ. Cabe destacar que o Código de Defesa do Consumidor dispõe no seu artigo 39, inciso X, o quanto segue:

*“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.” (grifo nosso)*

Além disso, a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, traz no seu artigo 36, inciso III, os seguintes dizeres:

*“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;” (grifo nosso)*

Considerando as normas legais e constitucionais vigentes, faz-se necessário ter em mente que uma análise da abusividade dos preços ou aumento arbitrário de lucros, segundo o CDC e a legislação de defesa da concorrência, deve ocorrer **caso a caso, mercado a mercado**, sem que seja possível determinar, de plano, quais são os limites de elevação estabelecidos em lei.

Nesse sentido, cabe-nos informar que chegou ao conhecimento da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) e encontra-se amplamente descrita na mídia a ocorrência de majoração de preços em relação a produtos que constituem a base alimentar dos brasileiros, sobretudo o arroz. Em função de tal informação, considerando os direitos e garantias previstos no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), em especial, os princípios da transparência, boa-fé e equilíbrio nas relações de consumo, além do direito à informação clara e ostensiva acerca do produto adquirido e suas eventuais alterações, bem como a proteção contra práticas abusivas ou que gerem desvantagem desproporcional ao consumidor, **notifica-se esse supermercado para, no prazo não superior a 5 (cinco) dias a contar do recebimento desta, apresentar a este Departamento os seguintes esclarecimentos:**

- (i) Quais produtos da cesta básica possuem maior variação no último mês?  
Cite os três produtos com maior destaque.
- (ii) Quais são seus três principais fornecedores desses produtos?
- (iii) Qual foi o preço médio praticado por esses fornecedores nos últimos seis meses? Favor passar a informação em período mensal e enviar notas fiscais que comprovem o valor informado.
- (iv) Qual foi o preço médio de venda desses produtos nos últimos seis meses? Favor passar a informação em período mensal e enviar notas fiscais que comprovem o valor informado.
- (v) Outros esclarecimentos que julgarem pertinentes.

A resposta deverá ser encaminhada à Secretaria **via protocolo físico ou eletrônico** dentro do prazo estipulado. Eventuais dúvidas sobre o encaminhamento via protocolo eletrônico podem ser sanadas no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do seguinte link: <https://www.justica.gov.br/Acesso/sistema-eletronico-de-informacoes-sei> e também pelo telefone (61) 2025-3611.

Caso o inteiro teor da resposta seja considerado confidencial pela notificada, solicitamos o envio também de uma versão pública desse documento, onde seja ocultado apenas os trechos abarcados por alguma espécie de sigilo legal, juntamente com a devida justificativa e fonte normativa.

Quaisquer outras dúvidas, favor entrar em contato pelo e-mail [cgemm@mj.gov.br](mailto:cgemm@mj.gov.br) ou pelo telefone (61) 2025-3636.

#### **Modelo de Notificação para Produtores**

Senhor Representante Legal,

Diante do sensível aumento de preços de itens da cesta básica, em especial do arroz, a Secretaria Nacional do Consumidor decidiu notificar o setor produtivo e comercial para esclarecer as causas do aumento nos alimentos que compõem a cesta básica brasileira.

O aumento de valores foi notado especialmente em relação ao arroz que, apesar dos positivos volumes produtivos da última safra brasileira, informados pela CONAB, teve significativo incremento de preços na prateleira.

Contudo, na senda do aumento de preços de produtos que constituem a base alimentar dos brasileiros, é devida a análise, por parte da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), das causas de aumento, visando coibir aumentos arbitrários, conforme Nota Técnica n.º 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ. Cabe destacar que o Código de Defesa do Consumidor dispõe no seu artigo 39, inciso X, o quanto segue:

*“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.” (grifo nosso)*

Além disso, a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, traz no seu artigo 36, inciso III, os seguintes dizeres:

*“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; ” (grifo nosso)***

Considerando as normas legais e constitucionais vigentes, faz-se necessário ter em mente que uma análise da abusividade dos preços ou aumento arbitrário de lucros, segundo o CDC e a legislação de defesa da concorrência, deve ocorrer **caso a caso, mercado a mercado**, sem que seja possível determinar, de plano, quais são os limites de elevação estabelecidos em lei.

Nesse sentido, cabe-nos informar que chegou ao conhecimento da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) e encontra-se amplamente descrita na mídia a ocorrência de majoração de preços em relação a produtos que constituem a base alimentar dos brasileiros, sobretudo o arroz. Em função de tal informação, considerando os direitos e garantias previstos no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), em especial, os princípios da transparência, boa-fé e equilíbrio nas relações de consumo, além do direito à informação clara e ostensiva acerca do produto adquirido e suas eventuais alterações, bem como a proteção contra práticas abusivas ou que gerem desvantagem desproporcional ao consumidor, **notifica-se essa associação/cooperativa para, no prazo não superior a 5 (cinco) dias a contar do recebimento desta, apresentar a este Departamento os seguintes esclarecimentos:**

**Houve aumento nos insumos necessários para produção agrícola, notadamente combustível, frete, defensivos agrícolas e fertilizantes? Se sim, em qual percentual? Solicitamos que a informação seja detalhada por produto e por insumo.**

**Quais produtos fornecidos pela Associação/Cooperativa tiveram aumento no preço de comercialização desde o início do ano até agora? Quais são as prováveis causas para o aumento?**

**Foram relatadas dificuldades para obtenção dos insumos por seus associados? Caso positivo, descreva a partir de quando e qual o obstáculo enfrentado.**

**Quais foram os volumes de produção e venda na safra 2019/2020 e os quais foram os preços aplicados? A produção ficou aquém ou além do esperado para o período?**

**Outras informações que entender pertinentes.**

A resposta deverá ser encaminhada à Secretaria **via protocolo físico ou eletrônico** dentro do prazo estipulado. Eventuais dúvidas sobre o encaminhamento via protocolo eletrônico podem ser sanadas no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do seguinte link: <https://www.justica.gov.br/Acesso/sistema-eletronico-de-informacoes-sei> e também pelo telefone (61) 2025-3611.

Caso o inteiro teor da resposta seja considerado confidencial pela notificada, solicitamos o envio também de uma versão pública desse documento, onde seja ocultado apenas os trechos abarcados por alguma espécie de sigilo legal, juntamente com a devida justificativa e fonte normativa.

Quaisquer outras dúvidas, favor entrar em contato pelo e-mail [cgemm@mj.gov.br](mailto:cgemm@mj.gov.br) ou pelo telefone **(61) 2025-3636**.