

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 170, DE 2022

Aprova o texto do Acordo do MERCOSUL sobre Direito Aplicável em Matéria de Contratos Internacionais de Consumo, aprovado pela Decisão CMC nº 36/17, assinado em Brasília, em 21 de dezembro de 2017.

Autoria: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA
NO PARLAMENTO DO MERCOSUL.

Relator: Deputado CELSO RUSSOMANNO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 170, de 2022, de autoria da egrégia **REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL**, estabelece que fica aprovado o texto do **Acordo do MERCOSUL sobre Direito Aplicável em Matéria de Contratos Internacionais de Consumo, aprovado pela Decisão CMC nº 36/17, assinado em Brasília, em 21 de dezembro de 2017.**

A proposição se originou na **Mensagem de nº 75, de 2022**, do Exmo. Sr. Presidente da República, que veio acompanhada da **Exposição de Motivos Interministerial MRE MJSP nº 00049, de 2021**, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

A referida Exposição de Motivos foi assinada eletronicamente pelos Excelentíssimos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Justiça e Segurança Pública, na qual justificam que *“o referido acordo, em cuja confecção e negociação atuaram conjuntamente o Itamaraty e o Ministério da Justiça, busca proteger o consumidor e promover a adoção de regras comuns sobre o direito aplicável em matéria de contratos internacionais de consumo,*



contratos entre fornecedores de bens ou prestadores de serviços e consumidores ou usuários do MERCOSUL. Busca, ademais, facilitar a solução de questões relativas ao consumo internacional como meio de contribuir para o desenvolvimento do comércio internacional na região”.

A referida Mensagem presidencial, por se tratar de matéria de interesse do Mercosul, foi encaminhada inicialmente à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul - CPCMS em obediência ao disposto no inciso I do art. 3º da Resolução / CN Nº 01, de 2011, com vistas ao exame quanto ao mérito e à apresentação do respectivo projeto de decreto legislativo conforme prescreve o inciso I do art. 5º da citada Resolução.

Nesses termos, acatando o Voto de minha Relatoria, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul manifestou-se pela aprovação do texto do Acordo do MERCOSUL sobre Direito Aplicável em Matéria de Contratos Internacionais de Consumo, de 2017, nos termos do **Projeto de Decreto Legislativo nº 170, de 2022**, que contém apenas dois dispositivos.

O art. 1º prescreve em seu caput a aprovação do texto do Acordo em apreço, ao passo que a usual cláusula de revisão, constante do Parágrafo único, condiciona a nova aprovação legislativa, quaisquer atos que possam resultar em revisão desse Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Do art. 2º consta a cláusula de vigência.

Quanto ao texto do **Acordo do MERCOSUL sobre Direito Aplicável em Matéria de Contratos Internacionais de Consumo, de 2017**, a que se refere o Projeto de Decreto Legislativo em comento, esse instrumento é composto por um breve **Preâmbulo**, no qual constam os fundamentos da celebração desse instrumento e por uma **Seção Dispositiva**, contando com 10 (dez) artigos.

O **Preâmbulo** ressalta a necessidade de dar proteção ao consumidor e de adotar regras comuns sobre o direito aplicável em matéria de contratos internacionais de consumo, contratos entre fornecedores de bens ou prestadores de serviços e consumidores ou usuários na região.



Além disso, as Partes observam que o crescimento exponencial das relações entre consumidores e profissionais, produtores ou fornecedores de bens e serviços na região e as cambiantes modalidades em que estas se produzem tornam necessário um marco normativo claro que facilite a contratação internacional e estimule a confiança das partes nos contratos internacionais de consumo.

A **Seção Dispositiva** conta com 10 (dez) artigos em que se destacam os artigos referentes ao direito aplicável aos contratos de consumo em apreço (Capítulo Segundo):

- a) **Artigo 4º:** referente aos contratos celebrados pelo consumidor no Estado Parte de seu domicílio;
- b) **Artigo 5º:** referente aos contratos celebrados pelo consumidor estando fora do Estado Parte de seu domicílio;
- c) **Artigo 6º:** condições de escolha e informação do direito aplicável;
- d) **Artigo 7º:** referente aos contratos de viagem e turismo; e
- e) **Artigo 8º:** referente aos contratos de tempo compartilhado e contratos semelhantes de uso de bens imóveis por turnos.

No **Fecho**, lemos que o citado instrumento foi assinado na cidade de Brasília, no dia 21 de dezembro de 2017, redigido nos idiomas espanhol e português, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Dessa forma, o projeto foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Defesa do Consumidor e de Constituição e Justiça e de Cidadania, esta última apenas para análise de constitucionalidade e de juridicidade, conforme art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição submete-se à análise pelo Plenário e seu regime de tramitação é Urgência, conforme o art. 24, inciso I e art. 151, inciso I, “J”, ambos do RICD.

Na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em 11/05/2022, foi apresentado, sob minha Relatoria, parecer pela aprovação, na



forma do projeto de decreto legislativo apresentado. Em 17/05/2022, foi aprovado o referido Parecer.

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a proposição foi aprovada, nos termos de relatório e voto de minha autoria, na sessão deliberativa extraordinária de 14 de dezembro de 2022.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria disponível para apreciação em Plenário, ora pendentes os pareceres desta Comissão de Defesa do Consumidor e da Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Trata-se de apreciação do texto do Acordo do Mercosul sobre Direito Aplicável em Matéria de Contratos Internacionais de Consumo, aprovado pela Decisão CMC nº 36/17, assinado nesta cidade, em 21 de dezembro de 2017.

Reporto-me aos termos do Parecer, de minha autoria, apresentado no âmbito da Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional, para reafirmar, perante os Nobres Colegas, a honra que tive ao relatar esta matéria quando de sua apreciação pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS.

Da mesma forma que nas oportunidades anteriores, tecerei considerações também aqui, no âmbito desta Comissão de Defesa do Consumidor, acerca da conveniência e oportunidade da celebração desse instrumento mercosulino.

No plano externo, a questão da regulamentação dos contratos internacionais de consumo tem sido objeto de iniciativas diversas, muitas delas pioneiras, realizadas, dentre outros, no âmbito da Conferência de Haia, da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional – Uncitral, e da União Europeia, todas contribuindo para o avanço das legislações nacionais ou do direito comunitário nessa área.



Cumpra citar inicialmente as Diretrizes das Nações Unidas para a Proteção do Consumidor, de abril de 1985, documento esse que foi revisado e aprovado pela Assembleia Geral em dezembro de 2015. O instrumento prescreve que os Estados Membros devem desenvolver, fortalecer ou manter uma robusta política de proteção do consumidor, levando em consideração os relevantes acordos internacionais afetos, bem como as diretrizes nele contempladas, que devem atender, entre outros, aos seguintes objetivos:

- a) a proteção dos consumidores em situação desvantajosa e de vulnerabilidade;
- b) prover educação ao consumidor, incluindo educação acerca das consequências sociais, econômicas e ambientais de suas preferências;
- c) disponibilização de meios de solução de disputas e de compensação financeira; e
- d) proteção ao consumidor do comércio eletrônico em um nível não inferior ao dado em outras formas de comércio.

No âmbito da Conferência de Haia, cumpre citar a frustrada tentativa em 1979 de implementar uma convenção que contemplava essa questão específica das relações de consumo. Não obstante, essa iniciativa é considerada como fonte de inspiração para a comunidade europeia quando da elaboração do texto do artigo 5º da Convenção de Roma, de 1980, que, desde então, já propugnava pela vantagem do consumidor como elemento de conexão.

Ou seja, a autonomia da vontade das partes era contemplada, as partes poderiam eleger a legislação aplicável, contudo a legislação eleita não poderia afastar a aplicação da legislação de residência habitual do consumidor, caso esta lhe fosse mais favorável. Posteriormente, o Regulamento Roma I (Regulamento – CE nº 593, de 2008) veio a substituir a Convenção de Roma e trata, com algumas alterações, dos contratos celebrados por consumidores em seu artigo 6º.

Para continuar na evolução da matéria ainda em âmbito regional, cumpre trazer ao comento as ações empreendidas no âmbito do Cone Sul com o propósito de harmonizar as legislações de defesa do consumidor afetas e que possibilitaram a celebração do instrumento em comento.



Dignos de menção são os esforços do Comitê Técnico no 7, criado pela Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul no 1, de 1995, e que procura harmonizar as legislações de proteção do consumidor dos Estados Membros e empreender ações de proteção e de defesa do consumidor do bloco.

Todos os membros do Mercosul possuem legislação específica de proteção do consumidor, sendo que o Brasil possui um código de proteção ao consumidor (Lei no 8.078, de 1990), tido como moderno, avançado e modelar, e a matéria tem alcance constitucional. Na Argentina a matéria é objeto da *Ley de Defensa del Consumidor* (Ley 24.240/93, com alterações da Ley 24.999/98), no Paraguai temos a *Ley del Consumidor y del Usuario* (Ley 1.334/98) e no Uruguai, a *Ley de Relaciones de Consumo - Defensa del Consumidor* (Ley 17.250/00).

Cumpre citar as várias resoluções afetas do Grupo Mercado Comum que visavam à aprovação de um Regulamento comum, dentre as quais citamos a Resolução 124/96, que aprova os direitos básicos do consumidor, e a Resolução 37/19, que trata da proteção ao consumidor no comércio eletrônico.

O Regulamento comum foi objeto do Protocolo de Defesa do Consumidor do Mercosul, de 1997, que não foi aprovado e nunca entrou em vigor, destino semelhante ao do Protocolo de Santa Maria sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Relações de Consumo, de 1996, já que sua vigência estava vinculada à aprovação do citado Regulamento comum.

Após a carta de intenções consubstanciada na Declaração Presidencial de Direitos dos Consumidores do Mercosul, de 2000, foi assinado o Acordo Interinstitucional de Entendimento entre os Órgãos de Defesa do Consumidor dos Estados Partes do Mercosul para a Defesa do Consumidor Visitante, de 2004, relevante avença entre as instituições afetas que permite aos cidadãos do bloco acesso aos órgãos de defesa do consumidor em qualquer país do Mercosul.

Em 2010, a Decisão nº 64/2010, do Conselho do Mercado Comum, determinou aos Estados Partes que trabalhassem com vistas à celebração de um instrumento relativo aos direitos dos cidadãos do Mercosul, algo que veio a se constituir no recente Estatuto da Cidadania do Mercosul, de 2021, e, no que diz respeito aos direitos do consumidor mercosulino, que fosse



criado um Sistema de Defesa do Consumidor, do qual uma norma aplicável aos contratos internacionais de consumo faria parte.

É nesse contexto, Nobres Colegas, que foi celebrado, em 2017, após várias tentativas frustradas, o relevante instrumento de proteção do consumidor do Mercosul que ora estamos a apreciar. E, como podem observar, os obstáculos persistem, pois o instrumento ainda não vige para país algum do bloco e o Governo brasileiro só se decidiu pelo seu envio à aprovação congressual quase cinco anos após a sua celebração.

Alega-se que o motivo dessa morosidade das Partes estaria vinculado ao caráter avançado desse instrumento, que contempla princípios e diretrizes de normas internacionais, particularmente as editadas no âmbito da União Europeia, como tivemos oportunidade de reportar, e que consagra o princípio da aplicação da legislação mais favorável ao consumidor nos contratos internacionais de consumo.

Conforme relatamos, a parte dispositiva do instrumento em apreço conta com apenas 10 (dez) artigos. O objetivo do Acordo, cumpre reiterar o disposto no Artigo 1º, é determinar o direito aplicável em matéria de contratos internacionais de consumo celebrados no âmbito do Mercosul, entendendo que haverá contrato internacional de consumo, a teor do Artigo 2º, quando o consumidor tem seu domicílio, no momento da celebração do contrato, em um Estado Parte diferente do domicílio ou sede do fornecedor profissional que interveio na transação ou contrato.

De importância ímpar nesses instrumentos são as definições de termos como “consumidor”, “fornecedor” “contrato internacional de consumo”, que já enfatizamos, “local de celebração” e “domicílio”, que estão dispostos no Artigo 2º, observando que:

- a) consumidor é pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produtos ou serviços como destinatário final, excluindo aquele que adquire, armazena, utiliza ou consome produtos ou serviços com o fim de integrá-los como insumo direto a outros produtos ou serviços;
- b) nos contratos de consumo à distância, considera-se como local de celebração do contrato o domicílio do consumidor e, não



sendo à distância, o local onde o consumidor e o fornecedor se encontrarem fisicamente para a celebração do contrato.

O Artigo 3º dispõe acerca das exceções do alcance do presente Acordo. Desse modo, estão fora do âmbito de aplicação, dentre outros, os contratos comerciais internacionais entre fornecedores profissionais de bens e serviços, bem como contratos e relações de consumo e as obrigações deles resultantes que, incluindo consumidores, se encontrem regulados por convenções internacionais específicas em vigor.

Centrais e de maior relevância se revelam os Artigos 4º e 5º, que definem o direito aplicável nas hipóteses de celebração por consumidor estando no Estado Parte de seu domicílio e estando fora dele respectivamente, nesses termos:

- a) estando o consumidor no Estado Parte de seu domicílio, especialmente no caso de contratação à distância, o contrato será regido pelo direito eleito pelas partes dentre o direito do domicílio do consumidor, do local de celebração ou cumprimento do contrato ou da sede do fornecedor dos produtos ou serviços, sendo que, cumpre destacar, o direito escolhido será aplicável desde que seja mais favorável ao consumidor; e
- b) estando o consumidor fora do Estado Parte de seu domicílio, o contrato será regido pelo direito eleito pelas partes dentre o direito do local de celebração ou cumprimento do contrato ou pelo direito do domicílio do consumidor, sendo que, novamente, o direito escolhido será aplicável desde que seja mais favorável ao consumidor.

Ou seja, estamos diante de um caso em que se aplica o princípio da autonomia da vontade das partes na eleição do direito aplicável aos contratos internacionais de consumo, *in casu*, limitada, com prevalência do direito mais favorável ao consumidor. O elemento de conexão, para usarmos uma expressão do direito internacional privado, é precipuamente a vantagem, o interesse, a defesa do consumidor.



No caso concreto, o juiz terá então de avaliar qual legislação é a mais favorável ao consumidor, podendo se valer do direito comparado e mesmo de instrumentos disponíveis no âmbito da cooperação internacional em matéria civil como o auxílio direto. E aqui temos um ponto de considerável complexidade que certamente irá pôr à prova a efetividade do instrumento quando entrar em vigor para os Estados Partes do Mercosul.

Complementares e específicos são os Artigos 7º e 8º. O Artigo 7º trata da eleição do direito aplicável nos contratos de viagem e turismo cujo cumprimento ocorre fora do Estado Parte de domicílio do consumidor, caso em se aplicará o direito do domicílio do consumidor. Eleição, em princípio, favorável ao consumidor, já que a legislação de seu domicílio usualmente lhe fornece uma maior proteção.

O Artigo 8º cuida dos contratos de tempo compartilhado e contratos semelhantes de uso de bens imóveis por turnos. Refere-se ao que se denomina sistema time-sharing ou multipropriedade imobiliária, espécie de condomínio no qual os titulares usufruem de um bem imóvel em períodos específicos de tempo. Algo comum na indústria do turismo. Cumpre observar que o instituto jurídico da multipropriedade foi recentemente introduzido no Código Civil brasileiro por meio da Lei no 13.777, de 2018.

Pois bem, esse dispositivo estabelece que, nesses contratos, as normas imperativas do Estado Parte em que foi realizada a oferta, a publicidade ou qualquer atividade de comercialização relacionada serão levados em consideração para a interpretação do contrato, a qual será efetuada em favor do consumidor.

Em suma, o presente instrumento, concebido a partir da evolução havida na regulamentação dessa matéria no âmbito do direito comunitário na União Europeia, favorecerá a harmonização das legislações concernentes dos Estados Partes e certamente irá propiciar o incremento do comércio afeto no âmbito do Mercosul, na medida em que dará uma maior segurança jurídica aos consumidores do bloco, pessoas físicas ou jurídicas, em suas relações de consumo.

Trata-se de um Acordo internacional que, uma vez incorporado em nosso ordenamento jurídico, complementarará o conjunto de normas do direito



internacional privado e enriquecerá a nossa legislação afeta à defesa do consumidor, considerada avançada e que se encontra em constante evolução.

Para concluir, eu gostaria de externar a minha satisfação em relatar essa matéria nesta Comissão, pois ela representa um avanço na luta na defesa do consumidor do Brasil e dos países que compõem o Mercosul e, como sabem, ações em prol do consumidor constam sempre de minha agenda, não só como parlamentar ou jornalista, mas também em várias outras funções que tenho exercido.

Ante todo o exposto, considero que, também no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor, o presente Acordo do Mercosul sobre Direito Aplicável em Matéria de Contratos Internacionais de Consumo promove regras claras e uniformes, contribui para a redução de incertezas e previne a ocorrência de litígios desnecessários, consistindo disciplina que se faz extremamente necessária, notadamente no que tange às relações transfronteiriças relativas a contratos de consumo.

Reafirmo, ademais, que as disposições do Acordo se encontram alinhadas com os princípios, diretrizes e normas constitutivas do Mercosul e que esse instrumento se coaduna com os princípios constitucionais que regem nossas relações internacionais, particularmente com o princípio de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, prescrito no inciso IX do art. 4º da Lei Maior.

Desse modo, também nesta Comissão de Defesa do Consumidor, meu VOTO é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 170, de 2022.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado CELSO RUSSOMANNO

Relator

