

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PROJETO DE LEI Nº 1.008, DE 2020

Apensados: PL nº 1.792/2020 e PL nº 1.575/2023

Dispõe sobre o controle do Estado no combate à manipulação e ao abuso de preços em casos de decretação de Pandemia ou Estado de Calamidade Pública.

Autor: Deputado TÚLIO GADÊLHA

Relator: Deputado JULIO LOPES

I - RELATÓRIO

A proposição em tela, de autoria do ilustre Deputado Túlio Gadêlha, dispõe sobre o controle do Estado no combate à manipulação e ao abuso de preços em casos de decretação de Pandemia ou Estado de Calamidade Pública. União, Estados, Distrito Federal e Municípios ficam autorizados a intervir no mercado de bens e serviços para reprimir o abuso do poder econômico através do aumento arbitrário dos preços.

Os entes estatais ficam obrigados a garantir a distribuição de mercadorias e a prestação de serviços essenciais durante tais ocorrências.

A intervenção do Estado na fixação dos preços levará em conta três critérios:

- I. O controle de preços se aplicará apenas durante o lapso temporal caracterizado como pandemia ou estado de calamidade pública;
- II. A especificação dos itens considerados essenciais ao enfrentamento da pandemia ou da calamidade pública se dará por ato do Ministro da Saúde;



- III. Será levado em conta o valor médio de mercado com base nos 90 dias que antecederam a decretação da pandemia ou do estado de calamidade pública.

Define-se abuso e manipulação de preços “o aumento abusivo e artificial de preços para levantar vantagem sobre a população em situações de pandemia ou calamidade pública”.

Os órgãos incumbidos da aplicação desta lei serão autorizados a:

- I. Regular e disciplinar, no território nacional, a circulação e distribuição dos bens sujeitos ao regime desta lei, podendo, inclusive, proibir a sua movimentação, e ainda estabelecer prioridades para o transporte e armazenamento, sempre que o interesse público o exigir;
- II. Regular e disciplinar a produção, distribuição e consumo das matérias-primas, podendo requisitar meios de transporte e armazenamento;
- III. Tabelar os preços máximos de mercadorias e de serviços essenciais em relação aos revendedores
- IV. Tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos;
- V. Estabelecer o racionamento dos bens em casos de pandemia e calamidade pública;
- VI. Assistir as encarregadas de produção ou distribuição dos bens considerados essenciais na obtenção preferencial das mercadorias de que necessitem manter estoque;
- VII. Superintender e fiscalizar, através de agentes federais, estaduais, distritais e municipais, a execução das medidas adotadas e os serviços que estabelecer.

Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá, motivadamente, adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.



O projeto coloca a União hierarquicamente superior a Estados e municípios nesta lei, já que poderá dispor sobre as condições e oportunidades de uso dos poderes conferidos nesta lei, cabendo aos segundos a execução das normas baixadas e a fiscalização do seu cumprimento.

A União exercerá suas atribuições através de ato do Poder Executivo ou por intermédio dos órgãos federais a que atribuir tais poderes, não se excluindo, na aplicação desta lei, as sanções previstas no ordenamento jurídico relacionados à matéria.

Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e vigorará enquanto perdurar a pandemia ou o estado de calamidade pública do covid-19.

São dois apensos. Primeiro, o PL 1792/2020 de autoria do ilustre Deputado Felix Mendonça Junior, que autoriza o Poder Executivo a exercer o controle de preços e a assumir diretamente a produção e o transporte de insumos e produtos considerados essenciais ao combate de epidemias e pandemias.

Ao Ministério da Saúde caberia definir lista de insumos, materiais, medicamentos e demais produtos essenciais ao combate da epidemia ou pandemia, a qual poderá ser atualizada a qualquer tempo durante o surto epidêmico.

A proposição proíbe a manutenção irregular e injustificada de estoques que possam alterar o abastecimento ou provocar escassez artificial dos itens da lista do Ministério da Saúde

Para evitar a manutenção irregular e injustificada de estoques, fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer controle sobre a compra e a venda dos itens da lista do Ministério da Saúde.

O controle de preços deve, preferencialmente, garantir a venda de itens essenciais ao combate a epidemias e pandemias ao preço de custo, sendo permitida sua redução abaixo do valor de custo em casos excepcionais, a serem compensados posteriormente por meio de créditos ou outras formas compensatórias a ser definidas conforme o caso.



Caso assuma diretamente o controle da produção e/ou transporte dos itens da lista do Ministério da Saúde, o Poder Executivo poderá convocar especialistas para garantir a gestão mais eficiente dos processos produtivos e logísticos necessários ao combate à epidemia ou à pandemia, que poderá fazer jus à remuneração de cargo de assessoramento e chefia.

O ilustre Deputado Evair Vieira de Melo é autor do segundo apensado, Projeto de Lei 1.575, de 2023 que define que o aumento abusivo de preços de produtos e serviços em situação de evento extremo será coibido na forma prevista nesta Lei.

Esta situação de evento extremo abrangeria “pandemias, endemias, desastres naturais, desastres decorrentes de causa humana ou qualquer outra condição que possa causar desequilíbrio no mercado de produtos e serviços e que seja objeto de decretação de situação de evento extremo”.

A situação de evento extremo será declarada por meio de ato próprio que não se confunde com o ato de decretação de estado de emergência ou calamidade. Tal declaração será formalizada por Decreto do Governador do Estado, para eventos que afetem mais de um Município, ou Decreto do Prefeito Municipal, para eventos que afetem exclusivamente um Município. O Decreto será assinado conjuntamente pelo Chefe do Poder Executivo competente, pelas autoridades máximas do respectivo Órgão de Proteção ao Consumidor e pela autoridade máxima de Defesa Civil da área de abrangência.

A proposição veda a vigência de dois decretos concomitantes, prevalecendo o decreto de maior amplitude, devendo Estados e Municípios atuar de maneira cooperada.

O Decreto será motivado e deverá obrigatoriamente conter os seguintes elementos:

- I – identificação do evento extremo que deu ensejo à decretação;
- II – definição da área geográfica de abrangência dos efeitos do Decreto;
- III – lista dos produtos e serviços cujos preços serão alcançados pelas disposições desta Lei;



IV – prazo de duração dos efeitos do Decreto, que não poderá ser superior a 60 (Sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por motivação expressa, por novo Decreto a ser emitido pela Autoridade competente.

Se os efeitos do evento extremo acabarem antes do prazo previsto no parágrafo, o decreto deverá ser revogado, o que não impedirá eventual necessidade de permanência dos atos de decretação de estado de calamidade ou emergência.

Define-se o aumento abusivo de preços de venda ou de locação de bens e serviços quando este for superior a 20% (vinte por cento) do preço médio praticado nos últimos 30 (trinta) dias, exceto se o aumento no valor cobrado for justificado por elevação de custos gerada pelas ocorrências causadoras da situação de evento extremo ou relacionados a tendências de mercado regionais, nacionais ou internacionais.

No entanto, se um reajuste inferior a 20% representar uma disparidade substancial entre o preço da aquisição ou de locação que seja objeto da oferta ou transação no momento e o preço médio pelo qual essa mercadoria ou serviço foi alugada, vendida ou oferecida para locação ou para venda durante os 30 (trinta) dias imediatamente anteriores à situação de evento extremo, o incremento de preço também poderá ser considerado abusivo. Exceção para a aplicação deste dispositivo ocorrerá quando o aumento no valor cobrado for justificado por elevação de custos gerada pelas ocorrências causadoras da situação de evento extremo ou relacionados a tendências de mercado regionais, nacionais ou internacionais.

O Órgão de Proteção ao Consumidor do Ente Competente para a decretação poderá autorizar, em casos excepcionais e devidamente justificados, aumentos de preços que se enquadrem nas hipóteses de aumento abusivo.

Não se subordinam ao regime desta Lei, as operações de venda ou locação realizadas na área de abrangência do Decreto por produtores artesanais, por agricultores familiares e por entidades sem fins lucrativos.

O pedido de aprovação do aumento conterà o preço anterior, o aumento pretendido e a justificativa, devendo ser analisado em até 48 (quarenta e oito)



horas a partir do horário de protocolo. O retardamento de decisão de aprovação por prazo superior a 48 (quarenta e oito) horas, ou a decisão autorizando o aumento, quando ocorrer por omissão ou ação dolosas, caracterizará ato de improbidade administrativa, a ser apurado por Ação de Improbidade Administrativa, sendo legitimado o Ministério Público Estadual. A sanção para este ato poderá ser:

I – a perda de cargo, efetivo ou em comissão, pelo servidor competente para a decisão; e

II – a proibição de ocupar novo cargo público pelo prazo de 5 (cinco) anos e inelegibilidade por 8 (oito) anos.

Não havendo decisão, o valor praticado não será considerado abusivo.

Caberá às Procuradorias Gerais dos Estados, em casos de eventos que atinjam mais de um Município, ou às Procuradorias Gerais dos Municípios, em casos de eventos que atinjam um único Município, a legitimidade de ação para o controle dos efeitos cíveis e administrativos de violações à presente lei. Já em casos de eventos que atinjam mais de um Estado, a legitimidade será da Advocacia Geral da União.

A ação, independentemente do valor, terá processamento célere pelo Juizado Especial Fazendário respectivo, tendo por objetivo:

I – a declaração por sentença da prática aumento abusivo de preços de bens e serviços em situação de evento extremo;

II – a fixação de condenação em danos morais coletivos, em valor não inferior a 10 (dez) salários mínimos até 1.000 (um mil) salários mínimos, de acordo com a capacidade econômica do responsável pelo ato e pela gravidade do estado de emergência e a essencialidade da mercadoria ou serviço na ocasião;

III – a fixação de impedimento de contratar com o Poder Público pelo prazo de 5 (cinco) anos, para a pessoa jurídica ou pessoas físicas envolvidas no ato;

IV – a fixação judicial de tutela inibitória, impedindo a reincidência da mesma prática, sob pena de multa idêntica à condenação referida no inciso II.



Havendo prova de proveito econômico maior que o valor dos danos morais coletivos, será o requerido condenado a pagamento adicional até o valor do proveito econômico decorrente da parcela manipulada de preço.

O ônus da prova da regularidade do preço praticado, em caso de questionamento judicial ou administrativo, caberá ao fornecedor do produto ou serviço.

Os Estados e Municípios deverão adotar ações voltadas à educação e informação dos consumidores com a finalidade de prevenir a ocorrência de aumento abusivo de preços em situação de evento extremo.

Além desta comissão, a proposta foi distribuída às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania e Comissão de Defesa do Consumidor.

O projeto e seus apensos foram aprovados nesta última comissão com Substitutivo com as seguintes determinações:

- além de coibir a “elevação injustificada de preços”, o Substitutivo reprime o “aumento arbitrário de lucros”, assegurando “o regular e adequado fornecimento de produtos e serviços essenciais durante a vigência de emergência de saúde pública ou de estado de calamidade pública”.

- as medidas que poderão ser adotadas são as seguintes:

I – adotar o controle e tabelamento de preços de produtos e serviços essenciais;

II – explorar diretamente a sua produção e a sua comercialização, inclusive das matérias-primas, máquinas, equipamentos e demais insumos relacionados à atividade econômica objeto da intervenção;

III – regular e disciplinar a sua produção, distribuição e circulação em território nacional;

IV – estabelecer condições para sua oferta e comercialização;

V – impor racionamento e outras restrições ao seu consumo.

No controle e tabelamento de preços deverá ser considerado o valor médio dos produtos e serviços considerados essenciais praticado no mercado



nos noventa dias que antecederam à decretação da emergência de saúde pública ou do estado de calamidade pública.

As medidas deverão ter caráter excepcional e serão aplicáveis apenas durante o lapso temporal caracterizado como estado de calamidade pública ou emergência de saúde pública.

A especificação dos produtos e serviços considerados essenciais ao enfrentamento da emergência de saúde pública ou do estado de calamidade pública serão definidos por ato do Ministro de Estado da Saúde.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o Relatório.

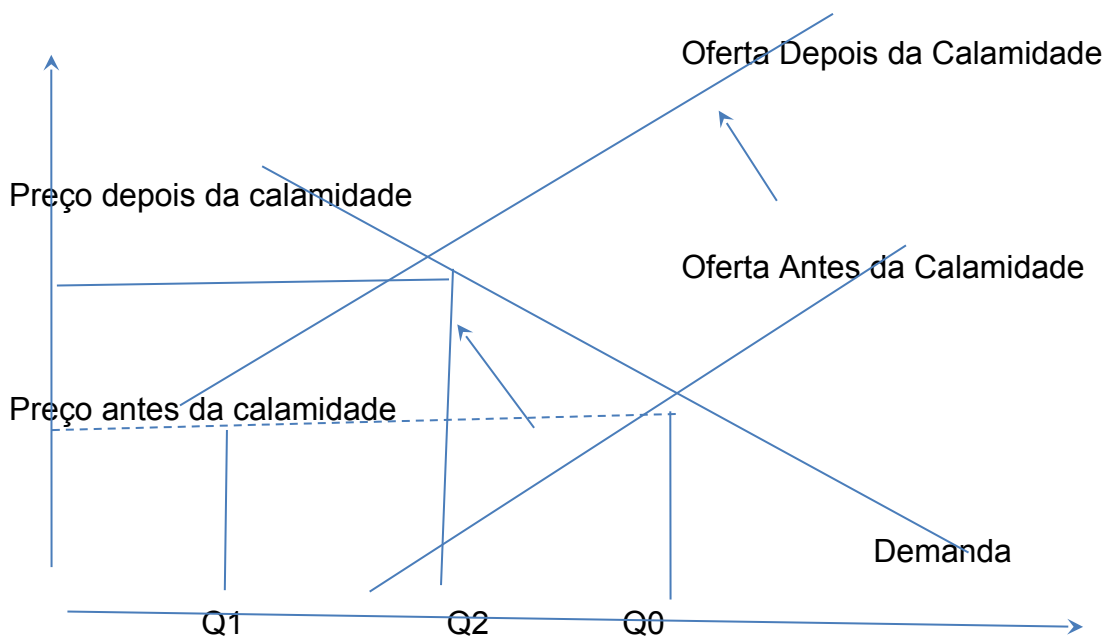
II - VOTO DO RELATOR

A principal motivação pela qual os preços costumam disparar em situações de calamidade pública é que tais eventos usualmente implicam substancial choque de oferta, pelo menos momentâneo, na localidade afetada.

No usual gráfico de oferta e demanda isto corresponde a um deslocamento para cima e para a esquerda da curva de oferta tal como podemos ver no gráfico abaixo.



Oferta e Demanda com Choque de Oferta Gerado por Calamidade



Naturalmente que o novo preço de equilíbrio do mercado depois do desastre será maior do que o preço antes do desastre. A quantidade também será inferior em Q_2 menor que Q_0 . Este é um movimento natural e esperado para reequilibrar oferta e demanda nas condições definidas pelo desastre.

Se o governo não permitir este ajuste de preço, a situação, no entanto, ficará ainda pior. Com a nova curva de oferta após o desastre, os ofertantes apenas ofertarão a quantidade de Q_1 unidades de produto ao preço antes do desastre. Haverá um excesso de demanda de $Q_0 - Q_1$ que provavelmente será corrigida por filas ou por mecanismos de corrupção que usualmente são criados neste tipo de situação. Os mais pobres são usualmente os mais comprometidos com esta situação.

Pior de tudo é que com a insistência no controle do preço, abre-se mão dos mecanismos naturais de ajuste do mercado em um prazo mais longo. De fato, com preços maiores, mais ofertantes de fora da área passam a ser atraídos para vender seus produtos, gerando concorrência para os locais. Isto tende a reverter o processo inicial de deslocamento da curva de oferta,



puxando-a novamente para a situação anterior. Ou seja, dando tempo ao tempo, o mercado usualmente corrige esta situação de escassez temporária gerada pela calamidade pública. Intervir no calor dos acontecimentos é a senha para postergar o período de ajuste em que a oferta voltaria para o seu local inicial de antes do desastre. A intervenção se prolonga desnecessariamente.

De qualquer forma, a legislação brasileira, mais precisamente o Código de Defesa do Consumidor, já estabelece que é vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas, elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviço (Art. 39, X).

Também a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, estipula que o aumento arbitrário de lucros constitui infração da ordem econômica (Art. 36, III).

Ainda a Lei nº 13.874/2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica, estabelece como princípios a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas, a boa-fé do particular perante o poder público, e determina a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas (Art. 2, I, II e III).

Ressalte-se que aumentos de preços podem possuir causas mais complexas do que aquelas dadas pela situação de calamidade pública, como uma elevação do custo de produção, problemas de logística inadequada, que são concorrentes aos efeitos da calamidade ou desastre. Em muitos desses casos o controle de preço não surtiria efeito e poderia aumentar a falta de oferta de determinado bem, pois algumas empresas poderiam não ter condições financeiras para produzir.

As proposições também podem ser inconstitucionais por representar invasão indevida do Estado na economia, violando princípios e regras da ordem econômico-constitucional (arts. 170 e 174 da Constituição Federal). De fato, os três projetos vão muito além do que poder-se-ia admitir como função do Estado como agente promotor do desenvolvimento econômico, tabelando valores de produtos. De qualquer forma, este será ponto a ser analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.



Sendo assim, consideramos que a proposição em tela, a despeito da inequívoca boa intenção, tende a gerar mais problemas do que corrigir.

Somos, portanto, pela REJEIÇÃO dos Projetos de Lei nº 1.008, de 2020, nº 1.792/2020 e nº 1.575/2023 e do Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado JULIO LOPES
Relator

