



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

LEVI SANGER PEREIRA CRUZ

**ANÁLISE DO ART. 2º, CAPUT, DA LEI Nº 14.046 DE 2020 SOB A ÓTICA DA
PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL ASSEGURADA AO CONSUMIDOR.**

MOSSORÓ

2022

LEVI SANGER PEREIRA CRUZ

**ANÁLISE DO ART. 2º, CAPUT, DA LEI Nº 14.046 DE 2020 SOB A ÓTICA DA
PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL ASSEGURADA AO CONSUMIDOR.**

Monografia apresentada à Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Talita De Fátima Pereira Furtado Montezuma, Profa. Dra.

MOSSORÓ

2022

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

C955a Cruz, Levi Sanger Pereira.
Análise do art. 2º caput da lei Federal nº
14.046 de 2020 sob a ótica da proteção
constitucional e legal assegurada ao consumidor.
/ Levi Sanger Pereira Cruz. - 2022.
63 f. : il.

Orientadora: Talita de Fátima Pereira
Montezuma.
Monografia (graduação) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Curso de Direito, 2022.

1. Direito ao reembolso. 2. Direito do
consumidor. 3. Constituição de 1988. 4. Lei nº
8.078/1990. I. Montezuma, Talita de Fátima
Pereira, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

LEVI SANGER PEREIRA CRUZ

**ANÁLISE DO ART. 2º, CAPUT, DA LEI Nº 14.046 DE 2020 SOB A ÓTICA DA
PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL ASSEGURADA AO CONSUMIDOR.**

Monografia apresentada a Universidade
Federal Rural do Semi-Árido como requisito
para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Defendida em: 17/06/2022.

BANCA EXAMINADORA

Talita De Fátima Pereira Furtado Montezuma, Profa. Dra. (UFERSA)
Presidenta

Rodrigo Vieira Costa, Prof. Dr (UFERSA)
Membro Examinador

Thiago Arruda Queiroz Lima, Prof. Dr. (UFERSA)
Membro Examinador

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, rendo meus agradecimentos à Deus por toda sua misericórdia nos 23 anos de minha vida, sobretudo por conservar a minha saúde e a das pessoas que amo durante essa pandemia do COVID-19. Mesmo diante das dificuldades diárias, sinto-me agraciado pela fé que reside em meu coração e que me faz continuar avançando dia após dia.

Continuamente, agradeço a minha família que sempre esteve por perto e me guiou para a tomada das melhores decisões, especialmente meus pais, Sérgio, Meilangy e Lyssa; meus avós; e meus tios. Todos vocês foram cruciais na formação da pessoa que sou e serei no futuro. Agradeço também a minha namorada, Milena, com quem tenho o privilégio de compartilhar minha vida nos últimos cinco anos, e que sempre me deu suporte e me acobertou de todo seu amor e carinho, sempre na hora certa. Agradeço também aos demais familiares. Amo vocês.

Para além do meu círculo familiar, teço os mais singelos agradecimentos àqueles que estiveram ao meu lado nas cadeiras da UFERSA durante esses quase cinco anos do curso de Direito. Aos meus amigos Bruno, Edmilson, Fábio, Pedro e Vinícius, só tenho a agradecer por todo o suporte e pelo privilégio da amizade de vocês. Almejo chegar ao patamar de vossas excelências.

Aos melhores professores que tive durante o curso, Julianne Holder, José Albenes, Luiz Felipe, Marianna Perantoni, Mario Sérgio, Rafael Lamera, Ramon Rebouças, Talita Montezuma (minha orientadora) e Wallton Pereira. Foi um enorme privilégio ser aluno de todos vocês, mesmo que em determinado momento, distantes por conta dessa pandemia. Retribuo em agradecimento todo aprendizado também aos demais professores que tive durante a faculdade. Obrigado por todo esforço e dedicação.

No mais, agradeço a todos aqueles que contribuíram para o meu desenvolvimento profissional, desde o período que tive como jovem aprendiz da Liga Mossoroense de Estudo e Combate ao Câncer (LMECC) até o da minha efetivação como Assessor Executivo na Procuradoria Geral do Município de Mossoró. À Berioska, Marcelo, Silvana, Cleberson, Kaio, Alessandra, Fernanda, Lippy e Maressa, muito obrigado por todo ensinamento e inspiração.

A todos que não mencionei, mas que contribuíram e estiveram comigo nessa caminhada, os meus mais sinceros agradecimentos. Deus os abençoe.

Parte da jornada é o fim.

Tony Stark

RESUMO

Diante da pandemia do COVID-19 os sistemas de saúde colapsaram ao passo que a economia se via afetada pela perda de postos de trabalho, e com o encarecimento do custo de vida da população. Coube então a União, Estados e Municípios atuarem no sentido de mitigar tanto os efeitos sanitários quanto econômicos. Em especial destaque, o presente trabalho objetiva analisar o art. 2º *caput* da Lei nº 14.046/2020, sancionada pelo Presidente da República, pela qual se impossibilita que o consumidor seja reembolsado pela empresa do setor de turismo e cultura, quanto ofertada a remarcação ou disponibilizado crédito para uso ou abatimento, face ao que dispõe a proteção constitucional e a Lei nº 8.078/1990, no tocante à matéria de direitos básicos assegurados aos consumidores. Assim, a metodologia de pesquisa partiu de uma análise exploratória com base em referencial bibliográfico de autores da seara das relações de consumo, bem como da análise legislativa, para posteriormente sedimentar o ponto principal de questionamento ora mencionado e, assim, edificar o objetivo específico almejado de compreensão quanto a possível retrocesso na garantia constitucional da proteção aos consumidores. Não obstante, além do suporte teórico através da pesquisa bibliográfica, o estudo também submeteu questionário estruturado aos órgãos que atuam na proteção da parte mais vulnerável da relação de consumo. Como resultado, pôde-se averiguar a incompatibilidade normativa do art. 2º *caput* da Lei Federal nº 14.046/2020 para com o disposto na Constituição de 1988, ante a violação do princípio da vedação ao retrocesso de direitos e garantias fundamentais, bem como ao previsto pela Lei nº 8.078/1990, quando da existência de violação a princípios básicos que compõe a política nacional de proteção ao consumidor no tocante ao princípio da vulnerabilidade do consumidor, da harmonização dos interesses dos participantes da relação de consumo, e da vedação das práticas e cláusulas abusivas.

Palavras-chave: direito do reembolso; Lei nº 14.046/2020; Constituição de 1988; Lei nº 8.078/1990.

ABSTRACT

Facing the pandemic of COVID-19, health systems collapsed while the economy was affected by the loss of jobs and the rising cost of living of the population. It was then up to the Union, States, and Municipalities to act in order to mitigate both the health and economic effects. In special emphasis, the present work aims to analyze the art. 2 caput of Law No. 14.046/2020 sanctioned by the President of the Republic, which prevents the consumer from being reimbursed by the tourism and culture sector company when offered a rebooking or credit available for use or discount, given what the constitutional protection and Law No. 8.078/1990 provides regarding the matter of basic rights guaranteed to consumers. Thus, the research methodology will start from an exploratory analysis based on bibliographic references of authors in the field of consumer relations and legislative analysis to subsequently consolidate the main point of questioning mentioned herein and, thus, build the desired specific objective of understanding the possible setback in the constitutional guarantee of consumer protection. Notwithstanding, besides the collection of information in the literature of doctrine of the area of consumer protection and defense, the research will also submit a structured questionnaire to the agencies that work in the protection of the most vulnerable part of the consumption relation. As a result, it is possible to verify the normative incompatibility of art. 2, caput of Federal Law No. 14.046/2020 with the provisions of the Constitution of 1988, due to the violation of the principle of prohibition of retrogression of fundamental rights and guarantees; as well as the provisions of Law No. 8.078/1990, when there is a violation of the basic principles that make up the national policy of consumer protection with respect to the principle of consumer vulnerability, the harmonization of the interests of the participants of the consumption relation and the prohibition of abusive practices and clauses.

Keywords: right to reimbursement; Federal Law 14.046/2020; Constitution of 1988; Law 8.078/1990.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CC/02	Código Civil de 2002
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF/88	Constituição Federal de 1988
DPE/RN	Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IPCA-E	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MP	Medida Provisória
MPRN	Ministério Público Estado do Rio Grande do Norte
MP	Medida Provisória
PIB	Produto Interno Brasileiro
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PNRC	Política Nacional das Relações de Consumo
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SEPEC/ME	Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Produtividade do Ministério da Economia
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O IMPACTO ECONÔMICO DA PANDEMIA NAS EMPRESAS DE TURISMO E CULTURA	14
3	DA EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 948/2020 ATÉ A SANÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.046 DE 2020: ORIGEM E PROBLEMÁTICA ...	18
4	ANÁLISE DO ART. 2º CAPUT DA LEI FEDERAL Nº 14.046/2020 SOBRE A PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL ASSEGURADA AO CONSUMIDOR	23
4.1	A impossibilidade do reembolso ante a observância do disposto na Lei nº 14.046/2020: conflito com a garantia fundamental de proteção ao consumidor	26
4.1.1	O agravamento da vulnerabilidade do consumidor na pandemia	33
4.1.2	Prevalência dos interesses econômicos em detrimento da proteção do consumidor	38
4.1.3	Convalidação de prática abusiva na relação de consumo	43
5	RESULTADO DE QUESTIONÁRIO ENCAMINHADO AOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR	47
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	51
	ANEXO A – QUESTIONÁRIO	59

1 INTRODUÇÃO

A pandemia do COVID-19 exigiu da sociedade a capacidade de readaptação frente aos seus efeitos, bem como as necessárias medidas imprescindíveis de combate à disseminação do vírus. No Brasil, muito em decorrência da precária integração nacional entre políticas públicas voltadas ao combate da propagação do vírus, as medidas adotadas não foram suficientes para impedir o colapso do sistema de saúde¹, assim como se revelaram incapazes de impedir os efeitos da pandemia na ótica econômica.

Considerando esse cenário, o presente estudo partiu, primeiramente, de uma contextualização quanto à situação econômica vivenciada pelas empresas dos setores de turismo e cultura diante do cenário pandêmico, sem a existência de uma política nacional forte de combate ao COVID-19.

Registra-se que, somente no ano de 2020, aproximadamente 1 milhão de empregos formais foram extintos, ao passo que cerca de 11 milhões de pessoas perderam seus postos de trabalho. Como resultado, ao final do ano de 2020 a taxa de desemprego atingiu a marca de 14,6% (quatorze vírgula seis por cento)². Vale ressaltar que entre as atividades classificadas como não essenciais mais afetadas pela pandemia, conforme dados divulgados pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Produtividade do Ministério da Economia (SEPEC/ME), estão às empresas prestadoras de serviços relacionados ao turismo e a cultura³.

Diante desse cenário, segundo nota técnica da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), as empresas de turismo foram as mais afetadas em relação ao excessivo contingente de cancelamentos e pedidos de reembolsos. A exposição de motivos de nº 00009/2020 do Ministério do Turismo, apresentada ao Presidente da República⁴, destacou a importância que os setores do turismo e da cultura possuem em relação à economia brasileira, sendo responsável, por exemplo, pelo faturamento de R\$ 238,6 bilhões e por empregar formalmente o total de 2.983.080 trabalhadores.

¹CASTRO, Regina. Observatório Covid-19 aponta maior colapso sanitário e hospitalar da história do Brasil. **Fundação Oswaldo Cruz**. Rio de Janeiro, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/observatorio-covid-19-aponta-maior-colapso-sanitario-e-hospitalar-da-historia-do-brasil>. Acesso em: 5 jun. 2022.

² ALVARENGA, Darlan; GERBELLI, Luiz Guilherme; MARTINS, Raphael. Como a pandemia 'bagunçou' a economia brasileira em 2020. **G1 Economia**, 12 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/12/como-a-pandemia-baguncou-a-economia-brasileira-em-2020.ghtml>. Acesso em: 1 dez. 2022.

³ ALVARENGA, Darlan. Ministério da Economia publica lista de setores mais afetados pela pandemia. **G1 Economia**, 15 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/15/ministerio-da-economia-publica-lista-de-setores-mais-afetados-pela-pandemia.ghtml>. Acesso em: 1 jun. 2022.

⁴A proposta da edição da Medida Provisória nº 948/2020 foi do ex-ministro Marcelo Henrique Teixeira Dias e do ministro Sérgio Fernando Moro.

Essa breve contextualização revela um dos motivos pelo qual o Governo Federal se mobilizou, no sentido de buscar resguardar as empresas dos mencionados setores em relação aos efeitos da crise do COVID-19. Essa preocupação resultou na edição da Medida Provisória nº 948/2020 e posterior sanção da Lei nº 14.046/2020, a qual tratou de dispor sobre o cancelamento de serviços, reservas e de eventos das empresas de setor de turismo e cultura, decorrente do estado de calamidade pública pelo agravamento da pandemia.

Partindo disso, o objetivo da presente pesquisa recai, especificadamente, na análise do artigo 2º da Lei nº 14.046/2020 face à proteção jurídica quanto às prerrogativas fundamentais e legais asseguradas ao consumidor, ao retirar deste a possibilidade de reembolso dos valores adimplidos quando a empresa ofertar a remarcação ou disponibilizar crédito para uso ou abatimento em outras contratações.

Nesse sentido, parte-se da investigação se a referida Lei Federal foi sancionada em discordância com as prerrogativas dispostas pelo ordenamento jurídico brasileiro para proteção e defesa do consumidor, uma vez que se trata de alterar diretamente relações de consumo, em tempos circunstancialmente sensíveis não apenas para as empresas do turismo e cultura.

Desse modo, a pesquisa se debruçou também em observar a precária situação econômica vivenciada pelos consumidores, os quais tiveram de lidar com um encarecimento ainda maior da sua capacidade financeira em detrimento do aumento do seu custo de vida, o que pode ser facilmente visualizado quando observado o aumento no preço de alimentos em cerca de 12,54% (doze vírgula cinquenta e quatro por cento), bem como nos custos relacionadas à habitação (gás, energia, aluguel, entre outros), que somaram um crescimento de até 15,39% (quinze vírgula trinta e nove por cento)⁵.

Em relação aos consumidores de baixa renda, consoante estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas até o primeiro trimestre de 2021, e ainda diante do contexto pandêmico, cerca de 44% (quarenta e quatro por cento) deles declararam possuir dívidas em atraso, de modo que 49,6% (quarenta e nove vírgula seis por cento) desse total também afirmou que o referido atraso deu-se por conta da perda de emprego de algum membro da família. Outros fatores, segundo o estudo da fundação, que se somam aos motivos de atraso no pagamento das dívidas das famílias estão na redução de salário, que resulta no percentual de 19,3% (dezenove vírgula três por cento); no aumento das despesas no período, totalizando

⁵COSTA, Samuel. Inflação: preços de alimentos sobem 21,4% desde o início da pandemia. **Poder360**, 31 out. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/inflacao-precos-de-alimentos-sobem-214-desde-o-inicio-da-pandemia/>. Acesso em: 1 jun. 2022.

13,1% (treze vírgula um por cento); e no impedimento de exercício do trabalho, correspondente a 11,8% (onze vírgula oito por cento)⁶.

Nessa seara, a referida lei federal buscou privilegiar a proteção econômica do setor, sem distinção de porte entre pequenos, médios e grandes fornecedores de serviços de turismo e cultura, em que pese também a difícil situação vivenciada pelos consumidores. Ato contínuo, não se pode fugir da relevância social e jurídica da presente análise, uma vez que os seus desdobramentos implicam na flexibilização de direitos e da proteção constitucional das relações de consumo, ocasionando um problema jurídico não limitado tão somente ao período recente, mas que tangencia a própria interpretação e aplicação do ordenamento jurídico brasileiro.

Partindo do exposto, tem-se como base a proteção e defesa do consumidor, cujo retrocesso implicaria na violação a uma das garantias fundamentais estabelecidas pelo inciso XXXII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), assim como das disposições contidas na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC). Importante ainda observar que, as normas que regem a proteção e defesa dos interesses do consumidor devem ser interpretadas a partir da compreensão de um microssistema jurídico, ou seja, um ordenamento próprio que define os seus institutos, conceitos, princípios e regras próprias, os quais não se subordinam a nenhuma lei infraconstitucional, sendo, pois, considerado um ramo autônomo do direito⁷.

Como principal lei regente das relações de consumo – o CDC – insere-se a análise da impossibilidade de reembolso determinada pela Lei nº 14.046/2020 a partir de uma observação conjunta com o princípio da vulnerabilidade do consumidor (I do art. 4º); a necessária harmonia dos interesses dos participantes da relação de consumo (III do art. 4º); e a proteção ao consumidor em face das práticas abusivas na relação de consumo (art. 51).

Destaca-se que a pesquisa partiu, primeiramente, de um caráter descritivo para perfectibilizar o seu objetivo específico quanto à análise panorâmica do contexto econômico das empresas de eventos culturais e de turismo, que veio a ensejar a edição da Medida Provisória (MP) nº 948/2020 e, por conseguinte, a sanção da Lei Federal nº 14.046/2020. Concomitantemente à abordagem descritiva, adotou-se uma análise exploratória com base em referencial bibliográfico de autores da seara das relações de consumo, apesar da escassa

⁶ BITTENCOURT, Viviane Seda; TOBLER, Rodolpho; CAMPELO JUNIOR, Aloisio. Impacto da pandemia em empresas e consumidores – Parte 2. **FGV. BLOG DO IBRE**, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/impacto-da-pandemia-em-empresas-e-consumidores-parte-2>. Acesso em: 11 dez. 2022.

⁷ NEVES, Thiago Ferreira Cardoso; SOUZA, Sylvio Capanema de; WERNER, José Guilherme Vasi. **Direito do Consumidor**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 38.

produção de materiais relativa a essa ainda recente discussão, assim como análise legislativa, almejando-se, portanto, edificar o objetivo específico de compreensão quanto a possível retrocesso na garantia constitucional da proteção aos consumidores.

Não obstante, além da coleta de informações em literatura de doutrinadores da área de proteção e defesa do consumidor, a pesquisa também submeteu questionário estruturado aos órgãos que atuam na proteção da parte mais vulnerável da relação de consumo. Foram enviados ofícios ao Ministério Público Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), à Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN), ao Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e ao Procon de Mossoró-RN, mas apenas este último respondeu.

A metodologia também partiu de um breve estudo quanto às motivações que levaram à edição da MP, por intermédio da atuação dos agentes políticos, e posteriormente a sua conversão em lei, seguindo o propósito de analisar o direito ao reembolso assegurado ao consumidor e as possíveis violações presentes no *caput* do art. 2º da Lei Federal nº 14.046/2020, em relação às prerrogativas constitucionais e legais do consumidor.

Por fim, a análise individualizada das normas de proteção ao consumidor e como elas se consubstanciam em argumentos de crítica à referida lei federal, foi objeto de desenvolvimento ao final da pesquisa. Procurou-se destacar as prerrogativas de proteção ao consumidor entendidas como mais sensivelmente violadas dadas as circunstâncias à época, partindo também de um questionamento quanto aos agentes políticos que atuaram na edição da MP nº 948/2020 que deu ensejo à sanção da referida lei federal. Associou-se também à discussão a percepção fornecida pelo Procon de Mossoró, como órgão militante na proteção de defesa dos consumidores, buscando-se elucidar, dentre outras questões, sobre a existência de malefícios ao consumidor com a edição da referida lei federal.

2 O IMPACTO ECONÔMICO DA PANDEMIA NAS EMPRESAS DE TURISMO E CULTURA

A pandemia ocasionada pelo Sars-CoV-2⁸, responsável pela disseminação do COVID-19, afetou de forma inesperada o mundo todo. O desconhecimento inicial da capacidade de sua transmissibilidade, gradativamente, deu lugar à apreensão mundial diante das inúmeras consequências que, até o momento, resultaram com a mortalidade de aproximadamente 4 milhões de pessoas ao redor do mundo⁹, bem como foi responsável pelo agravamento do desequilíbrio na economia mundial¹⁰. No Brasil, com a rápida disseminação da doença entre a população, tornou-se urgente a adoção de políticas públicas de combate à proliferação do vírus.

Nessa seara, caberia aos entes federados (União, Estados e Município), de forma concorrente, atuarem na adoção de medidas protetivas ao surto enfrentado pelo COVID-19. Assim, em fevereiro de 2020 foi sancionada a Lei nº 13.979/2020, que tratou de orientar as autoridades a impor o isolamento e a quarentena de pessoas infectadas como ações estratégicas para impedir a propagação do vírus.

Todavia, a referida legislação não mascarou a ausência de uma política nacional coordenada entre os poderes executivos dos entes federados, que muito decorreu da crise política vivenciada no Governo Federal (resultando na saída de três ministros da saúde). Coube então aos Estados e Municípios brasileiros, durante esse período, tomarem as rédeas no que tange ao combate a pandemia, visando principalmente o achatamento da curva de transmissão do vírus¹¹, assomado posteriormente o Supremo Tribunal Federal (STF) a reconhecer a competência concorrente dos entes federados no que tange a adoção de medidas de controle de contaminação¹².

⁸Vírus da família dos coronavírus que, ao infectar humanos, ocasiona a Covid-19 (INSTITUTO BUTANTAN, 2020).

⁹GOOGLE NOTÍCIAS. **Coronavírus (COVID-19)**. Disponível em: <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR%3Apt-419>. Acesso em: 19 jul. 2021.

¹⁰ A pandemia ocasionou um súbito aumento nos saldos globais de conta corrente, que representa a somatória do valor absoluto dos déficits e superávits dos países; em termos práticos, a pandemia suplantou os déficits dos países deficitários e o superávit dos países superavitários, alimentando assim tensões comerciais e elevando a precificação dos produtos (KAUFMAN; LEIGH, 2021).

¹¹CIMINI, Fernanda; JULIÃO, Nayara; SOUZA, Aline. A estratégia brasileira de combate à covid-19: como o vácuo de liderança minimiza os efeitos das políticas públicas já implementadas. **Observatório de Política e Gestão Hospitalar**, 2021. Disponível em: <https://observatoriahospitalar.fiocruz.br/conteudo-interno/estrategia-brasileira-de-combate-covid-19-como-o-vacu-de-lideranca-minimiza-os>. Acesso em: 01 jun. 2022.

¹²A decisão foi proferida após o julgamento da ADI 6.341, que tinham por finalidade a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 926/2020 (CARNEIRO; POMPEU, 2020).

Como exemplo prático, cita-se o conjunto de medidas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Norte para reduzir o contágio da doença, das quais: o toque de recolher¹³; a quarentena e o isolamento social¹⁴; a suspensão do exercício das atividades não essenciais¹⁵; e a suspensão atividades escolares e dos festejos coletivos¹⁶.

Vale ressaltar que, nesse contexto de medidas a serem adotadas de combate ao vírus, passou-se a exigir das empresas uma readaptação frente à realidade posta, principalmente considerando a limitação na forma de prestação de serviços em respeito à saúde da população. Diante desse quadro, o objeto de estudo recai especialmente quanto às empresas dos setores econômicos do turismo e da cultura¹⁷.

Cabe registrar, que durante o período pandêmico apenas as atividades enquadradas como essenciais estariam autorizadas a prosseguir com seu regular funcionamento. Entende-se por atividade essencial aquelas consideradas indispensáveis ao atendimento das necessidades imprescindíveis que, caso não atendidas, coloca em risco a sociedade¹⁸. Já no que correspondem aquelas atividades consideradas “não essenciais”, que não se enquadram naquelas imprescindíveis para a sociedade – em que pese ostentar um grau de importância para a economia – conforme dados divulgados pela SEPEC/ME –, têm-se como as principais

¹³RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 30.383, de 26 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre medidas temporárias de distanciamento social e institui o toque de recolher no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20210227&id_doc=714558. Acesso em: 22 nov. 2021.

¹⁴RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.513, de 13 de março de 2020**. Regulamenta, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, o disposto na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200318&id_doc=677489. Acesso em: 22 nov. 2021.

¹⁵RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.556, de 24 de março de 2020**. Dispõe sobre novas medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200325&id_doc=678249. Acesso em: 22 nov. 2021.

¹⁶RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.583, de 01 de abril 2020**. Consolida as medidas de saúde para o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200402&id_doc=678994. Acesso em: 22 nov. 2022.

¹⁷Segundo pesquisa divulgada pelo Ministério do Turismo, a pandemia ocasionou redução no montante de 59% do faturamento do turismo e de 58% da economia criativa. O impacto do fechamento das empresas resultou na perda de 397 mil postos de trabalho durante o ano de 2020 (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2021).

¹⁸BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

empresas afetadas pela pandemia, com base na variação do faturamento do setor econômico, empresas do setor de turismo e cultura¹⁹.

Segundo a nota técnica nº 11/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ, estimou-se que o turismo, setor que responde por cerca de R\$ 152 bilhões de dólares (8,1%) do Produto Interno Brasileiro (PIB), e que correspondeu a 7,5% dos trabalhos gerados no país pelo ano de 2018, sofreria com o excessivo número de cancelamentos dos serviços e produtos contratados. Segundo a referida nota técnica, até março de 2020 as taxas de cancelamento das viagens já ultrapassava os 85% (oitenta e cinco por cento).

Não obstante, registra-se ainda que o impacto da pandemia em atividades associadas ao turismo, como a exercida por bares e restaurantes apontou queda no faturamento de cerca de 30% (trinta por cento) a 70% (setenta por cento), respectivamente. Por outro lado, a crise ocasionada no setor de hotelaria também registou um forte impacto ao apontar queda de 56% (cinquenta e seis por cento) da taxa de ocupação, assim como uma queda de 60% (sessenta por cento) na liquidez do referido setor²⁰.

Já no que toca ao setor cultural, responsável por 1% até 2,6% do PIB e pela ocupação empregatícia de cerca de 5 milhões de pessoas, consoante pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), identificou-se que a pandemia afetou mais de 900 mil trabalhadores, principalmente pela crescente queda na demanda desses serviços²¹.

Nesse sentido, o Poder Público tratou de adotar algumas medidas gerais que beneficiassem os setores econômicos afetados pela crise pandêmica, seja concedendo benefícios de proteção ao emprego²² e até mesmo destinado ao auxílio às empresas²³.

¹⁹BRASIL. Ministério da Economia. **Ministério da Economia divulga lista dos setores mais afetados pela pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/ministerio-da-economia-divulga-lista-dos-setores-mais-afetados-pela-pandemia-da-covid-19-no-brasil>. Acesso em: 02 dez. 2021.

²⁰JLL. **Pandemia provoca mudanças na gestão hoteleira, indica estudo da JLL**: pesquisa Hotelaria em Números constatou que lições aprendidas com a crise serão levadas por gestores para o pós-pandemia. Disponível em: <https://www.jll.com.br/pt/tendencias-insights/pesquisa/pandemia-provoca-mudancas-na-gestao-hoteleira-indica-estudo-da-jll>. Acesso em: 21 maio 2022.

²¹INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. NOTÍCIAS. **Mais de 900 mil trabalhadores do setor cultural foram afetados pela pandemia em 2020**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38887#:~:text=Mais%20de%20900%20mil%20trabalhadores,afetados%20pela%20pandemia%20em%202020&text=A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20pandemia%20da,dos%20empregos%20do%20setor%20cultural. Acesso em: 6 jun. 2022.

²²Concessão do auxílio-emergencial para aqueles que preenchessem os requisitos estampados na Lei nº 13.982/2020 durante o período inicial de 3 meses, correspondente ao montante de R\$ 600,00 por parcela e, após, por mais 4 meses, correspondendo ao valor de R\$ 300,00 por parcela (BRASIL, 2020).

²³O Governo Federal suspendeu por 3 meses o recolhimento da parte referente à parcela da União no Simples Nacional e do FGTS pelas empresas de um modo geral, assim como isentou temporariamente o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativo a Título ou Valores Mobiliários (IOF) pelo período de 3 meses.

Dentre algumas dessas medidas, destaca-se objetivamente a edição de normas para o enfrentamento da crise econômica do país, sendo a principal delas e logo descrita, o disposto pelo *caput* do art. 2º da Lei Federal de nº 14.046/2020²⁴, a qual foi sancionada com o fito de atenuar os impactos econômicos decorrentes da pandemia do COVID–19 nos setores de turismo e cultura.

https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17_04.pdf/view. Acesso em: 7 de dez. de 2021.

²⁴BRASIL. **Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o adiamento e o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e de cultura em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14046.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

3 DA EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 948/2020 ATÉ A SANÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.046 DE 2020: ORIGEM E PROBLEMÁTICA

Inicialmente, antes de se analisar o escopo da Lei nº 14.046/2020, importa destacar que sua origem deriva do texto normativo da MP nº 948 editada em 8 de abril de 2020²⁵. Segundo sua exposição de motivos²⁶, justificou-se ser necessária a edição ante o prejuízo econômico ocasionado as empresas prestadoras de turismo e cultura, decorrente, em boa parte, do numeroso contingente de cancelamentos de serviços, reservas e de eventos²⁷.

Ainda nos ditames da exposição de motivos, a importância desses setores para a economia brasileira pode ser mensurada, principalmente, tendo em vista que os serviços prestados de hotelaria e entretenimento respondem por cerca de 380.000 empregos diretos, nos quais a média dos salários dos trabalhadores está na faixa de R\$ 1.450,00. Por outro lado, o setor destinado à realização de eventos é responsável pela garantia de aproximadamente 25 milhões de empregos, e soma o montante anual de faturamento na casa dos R\$ 936 bilhões²⁸.

Nesse contexto, o Poder Executivo tratou de editar a referida MP, cuja aplicação exclusiva destina-se às empresas prestadoras de serviços turísticos e sociedades empresárias constantes no art. 21 da Lei de nº 11.771/2008²⁹, assim como em cinemas, teatros e plataformas digitais de vendas de ingressos pela internet.

²⁵BRASIL. **Medida Provisória nº 948, de 8 de abr. de 2020**. Dispõe sobre o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e cultura em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv948.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

²⁶BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota Técnica nº 11/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/covid/arquivos/outros/mjssp_senacon_nt_11.pdf. Acesso em: 7 dez. 2021.

²⁷Segundo aponta a exposição de motivos, a taxa de cancelamento, somente se tratando de viagens já havia ultrapassado 85% (oitenta e cinco por cento) no mês de março de 2020.

²⁸A referida exposição de motivos tomou por base o estudo técnico (Nota Técnica nº 11/2020) realizado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ), Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado (CGEMM), que também contou com a participação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor.

²⁹Art. 21. Consideram-se prestadores de serviços turísticos, para os fins desta Lei, as sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo: I - meios de hospedagem; II - agências de turismo; III - transportadoras turísticas; IV - organizadoras de eventos; V - parques temáticos; e VI - acampamentos turísticos.

Parágrafo único. Poderão ser cadastradas no Ministério do Turismo, atendidas as condições próprias, as sociedades empresárias que prestem os seguintes serviços: I - restaurantes, cafeterias, bares e similares;

II - centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares; III - parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer; IV - marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva; V - casas de espetáculos e equipamentos de animação turística; VI - organizadores, promotores e prestadores de serviços de infra-estrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos; VII - locadoras de veículos para turistas; e VIII - prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos

Como principal medida de contenção ao excessivo cancelamento de serviços, a MP estabeleceu através do artigo 2º que a obrigação do reembolso somente poderá ser exigida quando houver omissão da empresa prestadora de serviço em ofertar: I) a remarcação dos serviços e eventos; II) a disponibilização de crédito para uso de outros produtos ou serviços; e III) a existência de outro acordo firmado com o consumidor.

Doutro modo, não sendo possível firmar o acordo em uma das três hipóteses apresentadas entre o prestador de serviços e o consumidor, caberá aquele efetuar a restituição do valor recebido com a devida atualização monetária a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial – IPCA-E, em até doze meses contados da data de encerramento do estado de calamidade pública³⁰.

Por sua vez, antes de adentrar na análise da Lei nº 14.046/2020 propriamente dita, é importante trazer à baila o fato de que o previsto no *caput* do art. 2º da MP nº 948/2020 já merecia ser alvo de críticas, especialmente em seu inciso III, uma vez que restou identificada a sua omissão quanto à forma que essa pactuação de acordo, para evitar o reembolso, seria feita. A título exemplificativo, poderia ocorrer de a empresa ofertar ao consumidor um acordo e este vir a aceitar sem tomar conhecimento de que tal proposta afronta os seus direitos como consumidor. Nesses termos, a ausência de especificidade poderá ser prejudicial, principalmente por não garantir estritamente que o acordo deveria ser regido em cumprimento às normas de proteção e defesa do consumidor³¹.

Assim, desconsiderando a fragilidade técnica e jurídica do consumidor, o legislador deixa de impor balizas para tangenciar a formalização desse acordo, e acaba vulnerabilizando ainda mais a parte consumidora³².

Por conseguinte, a MP nº 948 foi convertida em lei após a aprovação do Projeto de Lei de Conversão (PLV) de nº 29 de 2020³³. Inicialmente, frisa-se que qualquer alteração feita

segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como na prática de suas atividades (BRASIL, 2008).

³⁰§4. – Na hipótese de impossibilidade de ajuste, nos termos dos incisos I a III do *caput*, o prestador de serviços ou a sociedade empresária deverá restituir o valor recebido ao consumidor, atualizado monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E, no prazo de doze meses, contado da data de encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

³¹FALCÃO, Rebeca de Queiroga. MP nº 948/2020 e os efeitos da Covid-19 para o consumidor. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/rebeca-falcao-mp-948-efeitos-consumidor#:~:text=O%20artigo%202%C2%BA%20da%20referida,determina%C3%A7%C3%B5es%2C%20de%20obedi%C3%AAncia%20n%C3%A3o%20cumulativa>. Acesso em: 9 dez. 2021.

³²FALCÃO, Rebeca de Queiroga. MP nº 948/2020 e os efeitos da Covid-19 para o consumidor. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/rebeca-falcao-mp-948-efeitos-consumidor#:~:text=O%20artigo%202%C2%BA%20da%20referida,determina%C3%A7%C3%B5es%2C%20de%20obedi%C3%AAncia%20n%C3%A3o%20cumulativa>. Acesso em: 9 dez. 2021.

³³O autor da referida PLV foi o Deputado Federal Felipe Carreras – filiado ao Partido Socialista Brasileiro de Pernambuco.

no texto da MP transforma essa matéria em PLV, e, por conseguinte, depois de definitivamente aprovado pelo Senado Federal ou pela Câmara dos Deputados, será remetida à sanção pelo Presidente da República³⁴.

No presente caso, após edição da MP, foi formada a Comissão Mista da Medida Provisória nº 948/2020 que alterou o seu escopo com a retirada do inciso III do art. 2º (por exemplo), e assim deu seguimento a votação até que fosse aprovada inicialmente na Câmara dos Deputados³⁵, e posteriormente pelo Senado Federal. Nos ditames do que dispõe o Parecer nº 95, elaborado pelo Plenário do Senado Federal durante o processo de conversão em lei da MP nº 948/2020, constatou-se a necessidade de resguardar o interesse dos fornecedores do setor de turismo e cultura, ao não obrigar o imediato reembolso pelo cancelamento dos serviços sem, conquanto, limitar as prerrogativas do consumidor que teria assegurado o direito de remarcação do evento ou aproveitamento do crédito para uso posterior³⁶.

Ademais, o parecer vislumbrou inexistir qualquer afronta à ordem constitucional, uma vez que, em suas palavras, diante do panorama vivenciado, se fazia necessário equalizar os desequilíbrios econômicos, buscando resguardar os interesses das partes em manter os termos pactuados. Todavia, vale destacar que a fundamentação do parecer nada considerou sobre a possibilidade de o reembolso vir a afrontar as leis que definem a proteção e defesa dos interesses dos consumidores, ignorando por completo uma discussão que se fazia extremamente necessária.

Por fim, não se tomou conhecimento no trâmite do processo, de qualquer tipo de audiência pública em que se oportunizasse aos órgãos de proteção e defesa do consumidor discutir a questão sobre a ótica do próprio consumidor, sendo o projeto de conversão sancionado pelo Presidente da República, e dando origem à Lei Federal nº 14.046/2020, de 24 de agosto de 2020.

Isto posto, frisa-se que dentre as alterações realizadas no antigo texto da MP, especial atenção será dada pelo presente estudo quanto a alteração realizada no escopo do art. 2º, que retirou o inciso III presente na antiga norma, resultando, dessa forma, na seguinte redação textual:

³⁴Caso não ocorra alterações no texto da MP, seu envio se dará direto para promulgação do presidente do Senado (SENADO NOTÍCIAS, 2020).

³⁵Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional [...].

§8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

³⁶BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Conversão de Lei nº 29 DE 2020**. Parecer nº 95/2020. Brasília: Congresso Nacional, 30 de jul. de 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8870132&ts=1630439923884&disposition=inline>. Acesso em: 17 dez. 2021.

Art. 2º Na hipótese de adiamento ou de cancelamento de serviços, de reservas e de eventos, incluídos shows e espetáculos, em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19, o prestador de serviços ou a sociedade empresária não serão obrigados a reembolsar os valores pagos pelo consumidor, desde que assegurem:

- I - a remarcação dos serviços, das reservas e dos eventos adiados; ou
- II - a disponibilização de crédito para uso ou abatimento na compra de outros serviços, reservas e eventos disponíveis nas respectivas empresas.
- III - (revogado) [...] ³⁷.

Em uma análise introdutória, percebe-se que a norma legal passou a prever tão somente como hipóteses de não reembolso do valor pago pelo consumidor, quando o fornecedor ofertar a remarcação das reservas ou eventos adiados, ou quando disponibilizado crédito para uso ou abatimento na compra de outros serviços.

Ocorre que, se antes a crítica estava na excessiva abertura dada pela lei na negociação entre o consumidor e fornecedor ³⁸, o que poderia confrontar com o disposto nas regras de proteção e defesa ao consumidor estampadas no ordenamento jurídico, agora, se questiona se a limitação do poder de decisão de reembolsar aos desígnios do fornecedor configuraria uma hipótese de ofensa ao equilíbrio das partes na relação contratual, partindo de uma sobreposição dos interesses dos fornecedores sobre os consumidores, desconsiderando princípios básicos de proteção a estes, como o da proteção a sua vulnerabilidade, harmonia das relações de consumo, e da vedação às práticas abusivas que impõem condições excessivamente onerosas aos consumidores.

Consoante entendimento do doutrinador Fabrício Bolzan, a imposição feita pela Lei Federal nº 14.046/2020 também violaria direitos básicos orientados pela CF/88, como a intimidade e à vida privada do consumidor, bem como violaria prerrogativas asseguradas pelo CDC, a exemplo da vedação à onerosidade excessiva ³⁹.

Não obstante, vale o registro de que após a Lei nº 14.046/2020 ter sua vigência encerrada em 31 de dez. de 2020, o Poder Público ainda tratou de editar mais normativas destinadas a reforçar a proteção ao setor econômico, mais especificamente no tocante ao

³⁷ BRASIL. **Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o adiamento e o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e de cultura em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14046.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.

³⁸ FALCÃO, Rebeca de Queiroga. MP nº 948/2020 e os efeitos da Covid-19 para o consumidor. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/rebeca-falcao-mp-948-efeitos-consumidor#:~:text=O%20artigo%20%C2%BA%20da%20referida,determina%C3%A7%C3%B5es%2C%20de%20obedi%C3%A7%C3%A3o%20cumulativa>. Acesso em: 9 dez. 2021.

³⁹ ALMEIDA, Fabrício Bolzan; LENZA, Pedro. **Direito do Consumidor** – Esquematizado. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 343.

cancelamento de serviços, reservas e de eventos dos setores de turismo e cultura em razão do estado de calamidade, quais sejam: a MP nº 1.036/2021⁴⁰ (posteriormente convertida na Lei nº 14.186/2021⁴¹); e ainda a MP nº 1.101/2022⁴².

Ato contínuo, tendo em vista que os referidos instrumentos legais editados após a Lei nº 14.046/2020 não inovaram no que tange ao disciplinado pelo *caput* do art. 2º e dos seus incisos, o objeto de análise no presente projeto recairá tão somente quanto à possibilidade de inserção desse dispositivo legal em detrimento a ótica protecionista constitucional e legal do consumidor.

⁴⁰Enfatiza-se que dentre as inovações apresentadas pela edição da Medida Provisória nº 1035/2021 ao texto de sua antecessora, destaca-se a previsão do §6º do art. 2º que estabelece a obrigação do reembolso somente quando o prestador de serviço ou sociedade empresária ficarem impossibilitados de ofertar a remarcação ou de disponibilizar crédito para uso ou abatimento.

⁴¹BRASIL. **Lei nº 14.186, de 15 de julho de 2021.** Altera a Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, para dispor sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14186.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

⁴²Quanto a mais recente alteração no que tange ao disposto na Lei nº 14.046/2020, merece registro o disposto no §6º do art. 2º que trata de prever a obrigação de restituir o valor recebido do consumidor quando o prestador de serviços ou sociedade empresária ficarem impossibilitados de ofertar a remarcação ou de disponibilizar crédito para uso ou abatimento em: a) até 31 de dezembro de 2022 para os cancelamentos realizados até 31 de dezembro; e b) até 31 de dezembro de 2023 para os cancelamentos de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2022.

4 ANÁLISE DO ART. 2º CAPUT DA LEI FEDERAL Nº 14.046/2020 SOBRE A PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL ASSEGURADA AO CONSUMIDOR.

“*O direito não tolera antinomias*”. A célebre frase do filósofo Norberto Bobbio traduz uma costumeira situação vivenciada no âmbito do ordenamento jurídico, em que se identifica a presença de duas normas que são conflitantes entre si, sem que se saiba qual deve ser aplicada ao caso concreto. Malgrado, para que se configure essa situação é imprescindível que ambas as normas jurídicas pertençam ao mesmo ordenamento jurídico e que prescrevam ordens conflitantes a um mesmo sujeito⁴³. Por fim, na análise da antinomia, três critérios devem ser levados em conta para a solução dos conflitos: critério cronológico (norma posterior prevalece sobre a anterior); critério da especialidade (normas especiais prevalecem sobre a geral); e critério da hierarquia (norma superior prevalece sobre a inferior)⁴⁴.

Quando uma norma conflita com o que está previsto diretamente na Constituição, tem-se a hipótese de reconhecimento da inconstitucionalidade. Essa inconstitucionalidade da norma pode ser dividida, quanto ao âmbito, em material ou formal. A inconstitucionalidade formal de determinada lei ou ato normativo diz respeito à existência de um vício na forma de tramitação de um projeto de lei, por exemplo, que afrontaria diretamente o processo legislativo constitucional⁴⁵.

Por outro lado, a inconstitucionalidade material, que será objeto de maior análise, corresponde a um tipo de incompatibilidade no conteúdo, ou em parte dele, de uma espécie normativa em face de dispositivo constitucional que trata sobre o mesmo tema⁴⁶. Aqui não interessa a forma que se deu o processo de elaboração da espécie normativa, mas sim o que dispõe o seu conteúdo, o qual afronta diametralmente preceitos e princípios da Lei Maior⁴⁷.

Sinteticamente, o controle de constitucionalidade é exercido sobre a finalidade de assegurar compatibilidade de uma norma constitucional ou de um ato normativo primário infraconstitucional, para com o disposto na Constituição a partir da observância dos requisitos formais e materiais. Esse controle reforça a ideia da supremacia da Constituição sobre todo ordenamento jurídico, posto que a eleva a posição de maior hierarquia no sistema normativo.

⁴³DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 1998. p. 19-24.

⁴⁴DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 1998. p. 34-44.

⁴⁵MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 841.

⁴⁶MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 841.

⁴⁷LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21 ed. São Paulo: Saraiva. 2017. p. 255.

É a partir de então que a Constituição materializa a sua rigidez normativa⁴⁸, com o fito de assegurar a proteção aos direitos e garantias fundamentais⁴⁹.

Vale ressaltar que com o advento do Código Civil de 2002 (CC/02), quando o Brasil importa da Alemanha a teoria do diálogo das fontes na aplicação do direito, dá-se início a busca pela superação da ideia de isolamento normativo das normas jurídicas, principalmente do CDC – que até o fim da vigência do Código Civil de 1916 era considerado um sistema isolado das demais normas. Ou seja, aplicava-se o CDC tão somente quando constatada a existência de uma relação de consumo, e afastando-se quando, por exemplo, verificada a natureza civil da relação jurídica⁵⁰.

Nessa perspectiva, uma vez que a CF/88 ofertou instrumentos jurídicos capazes de balancear as situações de desequilíbrio entre as partes, verifica-se que os direitos básicos dos consumidores se enquadram como normas constitucionais fundamentais, dotadas de força vinculante e eficácia imediata sobre todo o ordenamento jurídico no âmbito público e privado⁵¹.

Em síntese, essa teoria alemã afirma que as normas jurídicas devem servir de complemento umas às outras, e não atuarem de forma excludente⁵², resultando em uma abordagem inter e multidisciplinar ante a interação e integração com outras disciplinas jurídicas, o qual possibilita a unificação e uniformização do ordenamento jurídico brasileiro⁵³.

Isso não implica em uma subordinação das normas constitucionais ou legais de proteção das relações de consumo às civilistas, ao contrário, preserva-se o caráter da Lei do Consumidor de microssistema autônomo, e objetiva-se integrá-lo aos demais dispositivos contemporâneos que balizam a eficácia dos direitos fundamentais e das normas constitucionais nas relações privadas.

Além disso, no que tange, de forma panorâmica, aos eventuais conflitos normativos, merece destaque que a solução ao aparente conflito teve previsão na Lei de Introdução às

⁴⁸Tipo de classificação do grau de dificuldade de se efetuar uma alteração no texto normativo. Nessa espécie, exige-se um processo mais árduo e solene para que seja efetuada qualquer alteração em seu escopo (LENZA, 2017, p. 103).

⁴⁹MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**: atualizado até a EC 108, de 26.08.2020. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 810 - 811.

⁵⁰NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2020. p. 57.

⁵¹RABELO, César Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. A análise da aplicação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais sob a luz da teoria Laws & Economics. **Revista Jus Navigandi**, ano 17, n. 3294, 8 jul. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22171>. Acesso em: 08 jun. 2022.

⁵²*Idem*.

⁵³NEVES, Thiago Ferreira Cardoso; SOUZA, Sylvio Capanema de; WERNER, José Guilherme Vasi. **Direito do Consumidor**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p. 38.

Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁵⁴, e, por conseguinte, na própria Lei nº 8.078/1990, o qual apresenta em seu art. 7º o comando de que os princípios e direitos previstos pelo CDC não excluiria a aplicação de outros presentes em diferentes disciplinas jurídicas⁵⁵.

Importante considerar que, apesar da teoria do diálogo entre as fontes do direito promover uma maior integração entre as normas jurídicas, ainda é fundamental que seja assegurada a observância aos preceitos estipulados na CF/88 em prol da segurança jurídica e da garantia aos preceitos fundamentais nela inseridos. Veja-se que a atual Constituição, ao que preza o doutrinador Rodrigo Padilha, assenta os ideais democráticos e de anteparos aos direitos fundamentais que não podem ser contrariados pelo grau de importância que detém, senão, vejamos:

A carta mais completa da história no tocante aos direitos individuais, coletivos e sociais, é a Constituição que mais trouxe ações para tutelar esses direitos e também ampliou o âmbito de controle de constitucionalidade das leis, com o objetivo de garantir maior segurança ao sistema normativo⁵⁶.

Também é nesse campo que está sedimentada, dentre outras, a garantia fundamental de que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor (inciso XXXII do art. 5º) bem como a estabelecerá como princípio básico da ordem econômica (inciso V do art. 170). Assim sendo, nota-se que essa tutela especial prevista pela Constituição visa resguardar o interesse dos consumidores mesmo que diante da liberdade constitucional de explorar a atividade econômica no país; dessa forma, poderá o fornecedor inserir ou ofertar seus produtos e serviços desde que respeitados os princípios da ordem econômica, dentre eles o da defesa do consumidor⁵⁷. Não obstante, cumpre destacar que prever a proteção do consumidor é assegurar que esse tenha como satisfazer as suas necessidades essenciais – como alimentação, saúde, segurança, lazer entre outros – sem que sejam reféns de suas vulnerabilidades ou vítimas de abusos econômicos⁵⁸.

⁵⁴Art. 2. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue [...] §2. A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

⁵⁵Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivam dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

⁵⁶PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6 ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 27.

⁵⁷ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do consumidor**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 21.

⁵⁸KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do consumidor: contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2.021. p. 25.

Assim sendo, não podem as leis de defesa do consumidor serem revogadas ou substituídas por outras que diminuam a eficácia da norma constitucional protetiva aos interesses dos consumidores, sob pena de retrocesso da tutela dos direitos fundamentais, violando, dessa forma, o princípio da proibição do retrocesso social e o da proporcionalidade pela existência de proibição insuficiente⁵⁹. Não obstante, o STF, em entendimento proferido no julgamento do RE 351750/RJ, já determinou que a norma de proteção ao consumidor “não pode ser restringida por norma subalterna, e nem mesmo por Emenda Constitucional, já que se inclui entre as cláusulas pétreas”.

Isto posto, é nesse campo que surge a discussão quanto a impossibilidade de reembolso estampada no *caput* do art. 2º da Lei nº 14.046/2020. Parte-se do pressuposto de que essa previsão poderia implicar diretamente na redução da eficácia dos direitos humanos, por se tratar de violação a preceito fundamental assegurado pela CF/88, exigindo assim, uma nova interpretação que romperia a lógica sistemática do CDC como um microssistema jurídico. Essa lógica pode ser observada, principalmente, pelo citado julgamento do STF, em que se restringe a aplicação de normas infraconstitucionais como limitadoras da norma de proteção ao consumidor. Dessa forma, cabe investigar se há possíveis incongruências com o sistema de proteção das relações de consumo no que tange a vedação do reembolso estipulada no mencionado dispositivo.

4.1 A impossibilidade do reembolso ante a observância do disposto na Lei nº 14.046/2020: conflito com a garantia fundamental de proteção ao consumidor

Como forma de garantir os preceitos constitucionais que resguardavam os interesses dos consumidores, de modo que os comandos da Carta Magna não se perdessem, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tratou em seu art. 48 de prever que o Congresso Nacional, no prazo de 120 (cento e vinte dias) após a promulgação da CF/88, elaborasse código específico no que tange às relações de consumo. Então, em 11 de setembro de 1990 foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 8.078, também conhecida por Código de Defesa do Consumidor.

No tocante ao CDC, destaca-se que esse regulamento detém natureza de norma jurídica especial, ou seja, é uma norma criada com a intenção de abranger os anseios de

⁵⁹MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 427.

determinada camada social⁶⁰. Desse modo, nasceu com o fito de atuar no equilíbrio da relação de consumo, principalmente para a figura do consumidor – parte considerada mais vulnerável da relação jurídica – em face de práticas nocivas adotadas pelos fornecedores⁶¹. Esse comando, inclusive, jaz no escopo do seu art. 1º⁶².

Portanto, o arcabouço jurídico do CDC trata de inserir o texto legal à realidade contemporânea de um “consumismo líquido-moderno”⁶³, simbolizando a elaboração de um conjunto de normas jurídicas pautadas nos princípios da liberdade, da proteção à dignidade humana⁶⁴, da facilitação da defesa dos direitos do consumidor⁶⁵, da definição estabelecida quanto aos direitos coletivos, e até mesmo da criação de órgãos destinados especificamente à proteção do consumidor (Sistema Nacional, Estadual ou Municipal de Defesa do Consumidor).

Vale destacar que, conforme mencionado anteriormente, o CDC passa a ter seus princípios aplicados às relações jurídicas em que se fizessem presentes a figura do consumidor⁶⁶. Simultaneamente, o CDC também é visto como norma principiológica, o que significa dizer que a observância às regras consumeristas atende à efetivação concreta dos princípios dispostos pela legislação do consumidor⁶⁷.

Veja-se que no seu próprio art. 4º, *caput*, a lei de proteção ao consumidor institui que a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) alcançará o seu objetivo quando assegurada observância aos direitos fundamentais dos consumidores⁶⁸, a partir de princípios como: reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor; harmonização das relações de consumo com base nos princípios da boa-fé e equilíbrio; e da repressão aos abusos praticados

⁶⁰REIS, Friede. **Ciência do direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica**. 9 ed. São Paulo: Manole, 2015. p. 102.

⁶¹Essa proteção se faz necessária ante a percepção de que o mercado por si só é incapaz de ofertar uma proteção mínima ao consumidor que torna prescindível a intervenção estatal (THEODORO JR, 2021).

⁶²Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

⁶³Termo cunhado pelo sociólogo Zygmunt Bauman que considera esse tipo de ambiente como “inóspito ao planejamento, investimento e armazenamento de longo prazo”. É, ainda em suas palavras, a busca pelo estímulo aos desejos sempre crescentes de querer mais e mais mercadorias (BAUMAN, 2008. p. 44-45).

⁶⁴NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 37.

⁶⁵Esta se deu a partir da criação de instrumentos processuais específicos como, a título de exemplo, o disposto no art. 6º, VIII, da Lei nº 8.078/1990 no qual se garante a possibilidade de inversão do ônus da prova no processo judicial como medida que facilite a defesa do consumidor.

⁶⁶KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do consumidor: contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 25.

⁶⁷NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 46.

⁶⁸Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo [...].

no mercado de consumo. Nessa vertente, observa-se o entendimento consagrado pela Corte do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Conquanto o art. 35-G da Lei 9.656/1998 imponha a aplicação subsidiária da lei consumerista aos contratos celebrados entre usuários e operadoras de plano de saúde, **a doutrina especializada defende a sua aplicação complementar àquela lei especial, em diálogo das fontes, considerando que o CDC é norma principiológica e com raiz constitucional**, orientação essa que se justifica ainda mais diante da natureza de adesão do contrato de plano de saúde e que se confirma, no âmbito jurisdicional, com a edição da súmula 608 pelo STJ⁶⁹.

O direito consumerista pode ser utilizado como norma principiológica mesmo que inexistir relação de consumo entre as partes litigantes porque as disposições do CDC veiculam cláusulas criadas para proteger o consumidor de práticas abusivas e desleais do fornecedor de serviços, inclusive as que proíbem a propaganda enganosa⁷⁰.

Diante dessas considerações, analisa-se se o disposto no *caput* do art. 2º da Lei Federal nº 14.046/2020 é incompatível com as normas fundamentais protetivas do consumidor, uma vez que o condicionamento do direito de reembolso à vontade do fornecedor implica na regressão de um direito fundamental garantido ao consumidor⁷¹.

Importante esclarecer que no ordenamento jurídico brasileiro o reembolso pode ser requerido pelo consumidor em distintas situações: 1º) a devolução da quantia paga pode ser requerida quando existente fato que enseje a responsabilidade civil do fornecedor pelo fato⁷² do produto ou serviço (delimitado nos dispositivos 12 a 17 do CDC); 2º) o reembolso poderá ocorrer quando do vício⁷³ do produto ou serviço (delimitado nos dispositivos 18 a 25); 3º) quando da recusa do fornecedor ao cumprimento da oferta, apresentação ou publicidade o consumidor poderá requerer o reembolso da quantia paga (III do art. 35); 4º) é possível ainda que o fornecedor seja obrigado a reembolsar o consumidor quando a contratação do

⁶⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1846108/SP**. Recorrente: Omnit Serviços de Saúde LTDA. Recorrido: R F (MENOR). Relatora: Min. Nancy Andrighi - Terceira Turma, j. 02/02/2021. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1172220581/recurso-especial-resp-1846108-sp-2019-0217283-5>. Acesso em: 21 nov. 2021.

⁷⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1552550/SP**. Recorrente: TV Ômega LTDA. Recorrido: Rádio e Televisão Bandeirantes LTDA. Relator: Min. Moura Ribeiro - Terceira Turma, j. 01/03/2016. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/340013075/recurso-especial-resp-1552550-sp-2014-0188722-7/inteiro-teor-340013084>. Acesso em: 21 nov. 2021.

⁷¹CORRÊA, Gustavo Rocco. A proteção constitucional ao consumidor e a inconstitucionalidade da Lei Federal 14.046/2020. **Jus Brasil**, 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/92559/a-protecao-constitucional-ao-consumidor-e-a-inconstitucionalidade-da-lei-federal-14-046-2020>. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁷²No fato do produto ou serviço, o dano afetará o uso comum bem como outras esferas materiais, morais e estéticas (NEVES, TARTUCE, 2020, p. 291).

⁷³No vício do produto ou serviço, o dano afetará tão somente o uso comum, não extrapolando para outras esferas (NEVES, TARTUCE, 2020, p. 291).

fornecimento do produto e serviço for realizada fora do estabelecimento comercial da empresa⁷⁴ (art. 49).

Ademais, consoante demonstra o próprio CDC em seu art. 25, é vedada a retirada ou atenuação da responsabilidade de indenizar do fornecedor, de modo que a inserção de qualquer cláusula nesse sentido bem como que retire a possibilidade de reembolso configuram hipóteses de nulidade por abusividade da cláusula.

Por sua vez, a situação prevista pela Lei nº 14.046/2020 decorre do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública decorrente da pandemia. As empresas que porventura se resguardarem no direito de reter o valor pago pelo consumidor, ofertando as hipóteses descritas nos incisos I e II do art. 2º da lei federal, estarão o fazendo sob a justificativa da calamidade e emergência pública.

Diante dessas circunstâncias, consoante entendimento defendido pelo jurista Felipe Quintella, a priori, em decorrência da peculiaridade oriunda do contexto pandêmico, o direito ao reembolso pela ausência da prestação do serviço encontraria previsão legal mais adequada no disposto pelo art. 248⁷⁵ do CC/02⁷⁶. Nesse sentido, considera-se a impossibilidade do reconhecimento de culpa do fornecedor ante a não prestação dos serviços, o que afastaria a aplicação das hipóteses de reconhecimento do dever do fornecedor de reembolsar o consumidor.

No entanto, importa destacar que a jurisprudência vem aplicando o entendimento quanto à possibilidade de aplicação do CDC a relação jurídica que esteja abarcada pela Lei nº 14.046/2020, senão, veja-se o julgamento proferido pela Terceira Turma do Tribunal de Justiça do Distrito Federal no processo nº 0714429-13.2020.8.07.0016, quanto a discussão do reembolso de contrato de pacote turístico cancelado:

A relação jurídica estabelecida entre as partes é de natureza consumerista, haja vista as partes estarem inseridas nos conceitos de fornecedor e consumidor previstos no Código de Defesa do Consumidor. Aplicam-se ao caso em comento as regras de proteção do consumidor, inclusive as pertinentes à responsabilidade objetiva na prestação dos serviços⁷⁷.

⁷⁴Nesse caso, o consumidor terá o prazo de 7 dias, a contar do ato de recebimento do produto ou serviço, para desistir da compra e requerer a devolução do valor pago.

⁷⁵Art. 248. Se a prestação do fato tornar-se impossível sem culpa do devedor, resolver-se-á a obrigação; se por culpa dele, responderá por perdas e danos.

⁷⁶QUINTELLA, Felipe. Considerações sobre a Medida Provisória (MP) nº 948. **Gen Jurídico**, 2021. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/04/09/medida-provisoria-948/>. Acesso em: 8 jun. 2022.

⁷⁷DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Recurso nominado nº 0708953-84.2021.8.07.0007**. Recorrente: Hotel Urbano Viagens e Turismo S.A. Recorrido: Carlos Alberto Grosara Lima. Relator: Juiz Gilmar Tadeu Soriano – Terceira Turma Recursal, j. 07/12/2021. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1342070721/7089538420218070007-df-0708953-8420218070007/inteiro-teor-1342070860>. Acesso em: 22 nov. 2021.

Ocorre que o objeto de análise da presente pesquisa retrocede algumas casas quanto ao debate sobre “que norma aplicar”, para, dessa forma, discutir sobre a validade constitucional e legal da introdução no ordenamento jurídico de dispositivo que retira o direito de reembolso do consumidor.

Conforme mencionado, o reembolso figura como um importante instrumento de consecução de garantias à proteção e defesa do consumidor, uma vez que assegura a não violação a sua vulnerabilidade, resguardando o seu patrimônio, bem como visa impedir o enriquecimento ilícito do fornecedor a partir do reconhecimento da nulidade das cláusulas contratuais que impeçam o reembolso. Nesse sentido, veja-se o entendimento jurisprudencial pátrio do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

RECURSO INOMINADO. RESIDUAL. CONSUMIDOR. COMPRA DE PRODUTO PELA INTERNET. CANCELAMENTO PELA CONSUMIDORA DENTRO DO PRAZO PREVISTO NO ART. 49 DO CDC. DIREITO DE ARREPENDIMENTO. DEMORA DE MAIS DE 3 MESES PARA REEMBOLSO DO PREÇO PAGO PELO PRODUTO ADQUIRIDO. DESCASO EVIDENCIADO. DANO MORAL CARACTERIZADO NO CASO CONCRETO. QUANTUM INDENIZATÓRIO FIXADO NA SENTENÇA (R\$ 4.000,00) QUE COMPORTA ADEQUAÇÃO PARA R\$ 1.500,00. RECURSO CONHECIDO E, NO MÉRITO, PARCIALMENTE PROVIDO⁷⁸.

Reitera-se que o consumidor só poderia ser reembolsado se, e somente se, o fornecedor não ofertasse a remarcação ou créditos para uso e abatimento em outros produtos e serviços. Tem-se então uma situação na qual a lei federal acaba por privilegiar os interesses de um grupo de empresários em detrimento aos interesses dos consumidores.

Observa-se que a vigência da lei já vem impactando o julgamento de conflitos diante do cenário pandêmico. A título de exemplo, levantou-se nesta pesquisa a ação nº 0807427-59.2021.8.20.5106⁷⁹ do 3º Juizado Especial Cível da Comarca de Mossoró/RN, no qual se discute a possibilidade de rescisão contratual e de reembolso das quantias pagas à prestadora do serviço de formatura ante a negativa⁸⁰ da empresa contratada com fulcro no disposto pela Lei nº 14.046/2020.

⁷⁸PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Recurso inominado nº 0020089-71.2020.8.16.0018**. Recorrente: Adevanir Paulo de Rezende Filho. Recorrido: NS2.COM Internet S.A. Relator: Nestario da Silva Queiroz, j. 20.09.2021. Disponível em: <https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1284421968/recurso-inominado-ri-200897120208160018-maringa-0020089-7120208160018-acordao>. Acesso em: 22 nov. 2021.

⁷⁹MOSSORÓ - RN. Juizado Especial Cível da Comarca de Mossoró/RN. Ação ordinária nº 0807427-59.2021.8.20.5106. Recorrente: Levi Sanger Pereira Cruz. Recorrido: Liane Dantas de Oliveira EIRELI - ME. Julgadora: Welma Maria Ferreira de Menezes, j. 11/01/2022.

⁸⁰ O pedido do autor foi julgado procedente pela juíza Welma Maria Ferreira de Menezes, destacando que a magistrada deixou de aplicar a Lei 14.046/2020 por entender que essa não se aplica a adiamento da prestação de serviços de formatura.

Em que pese o consumidor haver solicitado a rescisão do contrato e o reembolso da quantia paga, a empresa contratada se negou a atender ao pedido, por entender que o serviço contratado poderia ser remarcado, bem como, que poderia ser disponibilizado crédito para uso ou abatimento em outros serviços. Veja-se que nessa situação modelo, ocorreu uma inversão de valores na relação de consumo. Agora, a empresa é quem decide se o consumidor deve ou não prosseguir com o contrato pactuado, mesmo a despeito da vontade deste de não prosseguir e de ter o seu dinheiro reembolsado.

A indagação que fica é se caberia a referida lei federal estipular tamanhos poderes às empresas na relação de consumo? A resposta é que talvez, não. Nesta pesquisa, identificam-se elementos que levam a compreensão de por qual motivo a referida lei federal colide com o sistema protetivo das relações de consumo, assim violando preceitos fundamentais assegurados pela CF/88, uma vez que a vedação ao reembolso, diante do contexto social e do que rege o ordenamento jurídico, implica no retrocesso ao dever do Estado de promover a proteção do consumidor.

Ademais, merece reflexão que a estipulação genérica da lei deixa de observar circunstâncias específicas como a do caso narrado, em que, muitas vezes, o reagendamento ou o crédito mostram-se inadequados aos eventos que possuem marcos temporais precisos, ou que são pertinentes a grupos cujos vínculos não serão, necessariamente, mantidos após longo lapso temporal.

Desta forma, as alternativas legais restringem as opções dos consumidores e lhe impingem a situações fáticas esdrúxulas, como seria a obrigatoriedade de realização de festa de formatura um ou dois anos após sua consolidação, apenas para fins de não perdimento dos valores investidos. Nesse sentido, cita-se o entendimento firmado em sede de julgamento pela 1ª Turma Recursal Cível e Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em que se reforça a natureza específica do serviço de formatura:

RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL E DEVOLUÇÃO DE VALORES PAGOS. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO DE EVENTO DE FORMATURA (...) INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 14.046/2020. NÃO SE TRATA DE EVENTO CULTURAL OU DE TURISMO. ADIAMENTO DO EVENTO DE FORMATURA EM RAZÃO DA PANDEMIA (COVID-19). FORÇA MAIOR. AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DE CULPA A QUALQUER DAS PARTES. CLÁUSULA PENAL QUE DEVE SER AFASTADA. IMPOSIÇÃO DE REMARCAÇÃO PARA DATA FUTURA OU DISPONIBILIZAÇÃO DE CRÉDITO PARA USO OU ABATIMENTO NA COMPRA DE OUTROS SERVIÇOS, RESERVAS E EVENTOS DISPONÍVEIS NA EMPRESA QUE NÃO SE JUSTIFICA. O EVENTO DE FORMATURA RETRATA UMA PASSAGEM NA VIDA DO INDIVÍDUO. RETENÇÃO DE VALORES CORRESPONDENTE AOS CUSTOS

DE PRÉ-EVENTO DEVIDA. QUANTUM BEM ESTABELECIDO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.⁸¹

Veja-se que, no caso da formatura, por exemplo, a natureza do evento é marcada pela celebração da passagem da vida acadêmica para a vida profissional do formando, representando o encerramento de ciclos e início de novas jornadas. Desse modo, não se pode marginalizar que a depender da influência do elemento pessoal na contratação desse serviço, pode-se ter na realidade uma obrigação infungível. Ou seja, não pode ser trocada ou remarcada para datas sem previsão concreta. Ainda assim, destaca-se outro julgado do referido Tribunal de Justiça:

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - TURISMO - CRUZEIRO MARÍTIMO INTERNACIONAL - CONTRATAÇÃO - MARÇO DE 2019 - EMBARQUE - 14.4.2020 (CAPE TOWN, ÁFRICA DO SUL) - DESEMBARQUE - 13.5.2020 (VENEZA, ITÁLIA) - RÉ - CANCELAMENTO - CRISE SANITÁRIA MUNDIAL - PANDEMIA DA COVID-19 - OFERTA DE CARTA DE CRÉDITO PARA FUTURO CRUZEIRO COM EMBARQUE ATÉ 31.12.2021 - CONDUTA - EMBASAMENTO - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 948 DE 8.4.2020, CONVERTIDA NA LEI 10.046, DE 24.8.2020 - RÉ - AFIRMAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE DE NEGATIVA DE VIGÊNCIA AO ART. 2º, § 6º, DA CITADA LEI - INADMISSIBILIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA - PERMISSÃO DA DEVOLUÇÃO DOS VALORES MEDIANTE "ACORDO A SER FORMALIZADO COM O CONSUMIDOR" (ART. 2º, iii) - INCISO - EXCLUSÃO DA LEI 10.046 - RESPEITO AO PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE, MORMENTE PORQUE O TEXTO DA MEDIDA PROVISÓRIA FOI ALTERADO - IMPLICAÇÃO QUE REDUZIRIA AINDA MAIS DIREITOS DOS CONSUMIDORES - PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO CONSUMIDOR - IMPOSSIBILIDADE DE LIMITAÇÃO POR LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL EDITADA POSTERIORMENTE À OCORRÊNCIA DOS FATOS [...].⁸²

Percebe-se então que a relação contratual resta desequilibrada ante a primazia do interesse dos empresários, sem qualquer atenção às circunstâncias específicas da relação jurídica. Fato que pode configurar um enriquecimento ilícito dos fornecedores, e na respectiva onerosidade excessiva do consumidor, diante do desvirtuamento do papel sociológico do contrato, o que poderia vir a exigir uma intervenção do órgão judicial, como no caso

⁸¹SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Recurso nominado: 1008942-56.2021.8.26.0361**. Recorrente: Ana Carolina Tognoli Marino. Recorrido: Brave Ticket Intermediação LTDA (Brave). Relator: Thiago Henrique Teles Lopes, j. 13/10/2021. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1298760370/recurso-inominado-civel-ri-10089425620218260361-sp-1008942-5620218260361/inteiro-teor-1298760389>. Acesso em: 12 dez. 2021.

⁸²SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 1004472-96.2020.8.26.0011**. Recorrente: MSC CRUZEIROS DO BRASIL LTDA. Recorrido: Paul Emile Robyn e Maria Helena Eustáquio de Souza. Relator: Tavares de Almeida, j. 09/02/2021. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1167064005/apelacao-civel-ac-10044729620208260011-sp-1004472-9620208260011/inteiro-teor-1167064007>. Acesso em: 12 dez. 2021.

narrado⁸³. Passa-se então a análise das previsões legais de proteção e defesa do consumidor que, se violadas, podem implicar no retrocesso das garantias fundamentais desse grupo.

4.1.1 O agravamento da vulnerabilidade do consumidor na pandemia

A vulnerabilidade deve ser entendida a partir de uma ampla análise quanto à posição que o consumidor assume na relação de consumo, em comparação a sua contraparte, o fornecedor. Como bem exemplifica a doutrina, o consumidor não possui mais o poder de barganha nas negociações, o que muito decorre, dentre outros fatores, da ausência de conhecimento quanto a todos os produtos e serviços que estão presentes no mercado⁸⁴.

Desse modo, percebe-se então, que a vulnerabilidade “traduz-se na insuficiência, na fragilidade de o consumidor se manter imune a práticas lesivas sem a intervenção auxiliadora de órgãos ou instrumentos para sua proteção”⁸⁵. A vulnerabilidade, portanto, não é um princípio que busca dar razão ao consumidor a todo e qualquer custo, mas, que atua no sentido de restabelecer o equilíbrio entre as partes da relação de consumo⁸⁶, de forma a buscar cumprir os desígnios isonômicos previstos no *caput* do art. 5º da CF/88.

Ocorre que, em tempos atuais a discussão quanto à vulnerabilidade do consumidor nunca se fez tão necessária, principalmente por conta de uma das maiores crises sanitárias dos últimos anos no mundo, a pandemia do COVID-19.

Os efeitos advindos dessa nefasta doença transbordaram para além do campo sanitário, ao ponto de afetar diretamente a sociedade em diversos âmbitos, como o econômico, o que obrigou o Poder Público a adotar algumas medidas como vista a situação descrita no Estado do Rio Grande do Norte.

Dessa forma, se anteriormente foi demonstrada as problemáticas que a pandemia ocasionou às empresas de serviços, reservas e eventos do turismo e da cultura, também se faz imperioso destacar o tamanho do impacto sofrido pela parte mais vulnerável da relação de consumo.

⁸³NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 538.

⁸⁴NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 82-86.

⁸⁵BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad de. **Manual do Consumidor**. 4. ed. Brasília : Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014. 290 p.

⁸⁶*Idem*.

Nesse sentido, destaca-se que somente no ano de 2020 aproximadamente 1,6 milhão de empregos formais foram extintos⁸⁷, ao passo que dentro desse período, o impacto dos que perderam os seus postos de trabalho correspondeu ao total de 11,3 milhões. A taxa de desemprego, por sua vez, foi acentuadamente elevada ao patamar de 14,6% (quatorze vírgula seis por cento)⁸⁸.

Conforme estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁸⁹, até o primeiro trimestre de 2021, a perda do emprego de algum membro de família de baixa renda resultou no atraso de dívidas de cerca de 44% (quarenta e quatro por cento) dessas famílias. Outros fatores, segundo o estudo da FGV, que se somam aos motivos de atraso no pagamento das dívidas das famílias estão na (o): redução de salário, que resulta no percentual de 19,3% (dezenove vírgula três por cento); aumento das despesas no período, totaliza 13,1% (treze vírgula um por cento); impedimento de exercício do trabalho, corresponde a 11,8% (onze vírgula oito por cento).

Ademais, no âmbito familiar, o consumidor também sentiu os efeitos negativos da crise econômica, principalmente quando verificado o aumento repentino nos doze primeiros meses da pandemia de cerca de 15% (quinze por cento) sobre o preço dos alimentos⁹⁰, e sobre o índice utilizado para reajuste do valor do aluguel⁹¹ que subiu para aproximadamente 23% (vinte e três por cento) até o fim de 2020⁹², prejudicando assim aquelas famílias que não moram em residência própria. Já no que tange ao índice geral⁹³ que mede a inflação do país, ao final de 2020, este correspondeu a cerca de 4,52% (quatro vírgula cinquenta e dois por cento).

⁸⁷ FAGUNDES, Álvaro; FELÍCIO, César; SCARRETTA, Toni. Marcas da pandemia. **Valor Econômico**, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/coronavirus/a-economia-na-pandemia/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

⁸⁸ ALVARENGA, Darlan; GERBELLI, Luiz Guilherme; MARTINS, Raphael. Como a pandemia 'bagunçou' a economia brasileira em 2020. **G1 Economia**, 12 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/12/como-a-pandemia-baguncou-a-economia-brasileira-em-2020.ghtml>. Acesso em: 1 dez. 2022.

⁸⁹ BITTENCOURT, Viviane Seda; TOBLER, Rodolpho; CAMPELO JUNIOR, Aloisio. Impacto da pandemia em empresas e consumidores – Parte 2. **FGV. BLOG DO IBRE**, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/impacto-da-pandemia-em-empresas-e-consumidores-parte-2>. Acesso em: 11 dez. 2022.

⁹⁰ PAMPLONA, Nicola. Em um ano de pandemia, alta em preço de alimentos é quase o triplo da inflação. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 1 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/em-um-ano-de-pandemia-preco-dos-alimentos-sobe-quase-tres-vezes-a-inflacao.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2021.

⁹¹ Conhecido por Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M).

⁹² G1 ECONOMIA. **Inflação do aluguel encerra o ano em 23,14% e tem a maior alta desde 2002**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/29/igp-m-sobe-2314percent-em-2020.ghtml>. Acesso em: 22 de nov. de 2021.

⁹³ Corresponde ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Vale ressaltar, ainda, com fulcro na pesquisa realizada pelo IDEC, entre o período de setembro e outubro, que 93% (noventa e três) por cento dos consumidores entrevistados relataram um aumento expressivo na conta de luz durante o período da pandemia. Dentre o contingente de consumidores que informaram o aumento no valor da sua energia, cerca de 61% (sessenta e um por cento) declararam que, apesar de ser possível o pagamento da conta de luz, foi necessário comprometer parte do seu orçamento. Essa decisão, por conseguinte, conforme o estudo apresentado, agravou o prejuízo econômico dos consumidores⁹⁴.

Por outro lado, em relação ao mercado externo, o consumidor ainda teve de lidar com a queda no seu poder compra, muito por ocasião da desvalorização do Real (moeda brasileira), que chegou a valer 24% (vinte e quatro por cento) em comparação ao dólar – apenas considerado o segundo semestre de 2020⁹⁵, ou seja, a moeda estava 24% mais barata do que deveria valer. Essa situação, por sua vez, afastou o consumidor da busca pelo mercado internacional como uma opção viável para reduzir custos de compras de produtos ou serviços⁹⁶.

Ademais, o consumidor teve de enfrentar a escassez de produtos⁹⁷ juntamente com a respectiva alta nos preços dos insumos utilizados pelas indústrias, o que, por consequência, acabava por ser repassada diretamente ao último sujeito da cadeia de consumo⁹⁸. Com o tamanho aumento nas despesas, tornou-se inevitável para os consumidores terem de lidar com dificuldades para cumprir com o estrito adimplemento de suas dívidas.

Segundo a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, em dezembro de 2020 verificou-se que 66,3% (sessenta e seis vírgula três por cento) dos consumidores relatava estar endividados⁹⁹. Conforme dados extraídos da pesquisa realizada

⁹⁴INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC. **Consumidores indicam aumentos abusivos da conta de luz na pandemia**. Disponível em: <https://idec.org.br/release/consumidores-indicam-aumentos-abusivos-da-conta-de-luz-na-pandemia>. Acesso em: 22 nov. 2021.

⁹⁵NALDIS, Guilherme. Real é a moeda mais desvalorizada dentre os países emergentes durante a pandemia. **IG ECONOMIA**, 19 abr. 2021. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2021-04-19/real-desvalorizacao-pandemia.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

⁹⁶AGOSTINI, Renata; NICACIO, Adriana; LOES, João. Por que é tão mais barato?. **ISTOÉ**, 03 fev. 2012. Disponível em: [https://istoe.com.br/189384_POR+QUE+E+TAO+MAIS+BARATO+/-](https://istoe.com.br/189384_POR+QUE+E+TAO+MAIS+BARATO+/). Acesso em: 12 jan. 2022.

⁹⁷No Brasil destaca-se que a crise da escassez afetou diretamente a produção do café e até mesmo a distribuição da água.

⁹⁸CBN RECIFE. **Escassez de produtos e alta do dólar impactam custos da indústria**. Disponível em: <https://www.cbnrecife.com/movimentoeconomico/artigo/escassez-de-produtos-e-alta-do-dolar-impactam-custos-da-industria>. Acesso em: 22 nov. 2021.

⁹⁹CAMPOS, Ana Cristina. Número de brasileiros com dívidas cresce no fim de 2020. **Agência Brasil**, 06, jan. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/numero-de-brasileiros-com-dividas-cresce-no-fim-de-2020>. Acesso em: 21 jul. 2021.

pela Escola de Proteção e Defesa do Consumidor da Fundação Procon–SP¹⁰⁰, foi comprovado que cerca de 86,88% (oitenta e seis vírgula oitenta e oito por cento) dos 4.350 entrevistados pelo órgão de defesa do consumidor afirmavam haver um aumento dos seus gastos habituais. Desse contingente, 88,86% (oitenta e oito vírgula oitenta e seis por cento) declararam que precisaram reduzir e/ou cortar os gastos do seu consumo habitual. Dentre as reduções ou cortes realizados pelas famílias destacam-se: à alimentação, à telefonia e à internet, às contas de consumo residencial (águas, luz e gás) e, por fim, aos gastos com saúde. O próprio estudo realizado aponta que as reduções ou corte dos gastos se pautaram em setores que são considerados essenciais, o que corrobora com a queda na qualidade de vida dos consumidores e em sua necessidade de reaver valores eventualmente investidos em serviços culturais ou de turismo.

Para além das problemáticas que se fazem presente no âmbito econômico e impactam o consumidor na relação para com o trabalho e o âmbito doméstico, também deve ser registrada a influência que a pandemia exerceu sobre a saúde psicológica dos consumidores, constantemente exposta nos noticiários e reportagens. A título exemplificativo, registra-se:

Pandemia e suas consequências estimulam violência e desesperança em comunidades carentes. Rede de Pesquisa Solidária divulga estudo com informações obtidas junto a lideranças de mais de 70 comunidades, bairros, territórios e localidades de alta vulnerabilidade social em seis regiões metropolitanas [...] ¹⁰¹.

Problemas na saúde mental são a 4ª onda da pandemia. Depressão, transtornos de ansiedade e estresse: a saúde mental em tempos de pandemia merece cuidados. Especialistas alertam para o aumento exponencial de casos, destacando o risco de uma população emocionalmente instável por meses e até anos [...] ¹⁰².

ONU alerta para estresse e problemas psicológicos causados pela pandemia do coronavírus. Relatório divulgado nesta quinta-feira, 14, aponta para “décadas de negligência e falta de investimento” dos países no combate às doenças mentais [...] ¹⁰³.

¹⁰⁰ESCOLA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – EPDC (São Paulo). **Pesquisa comportamental do poder de compra do consumidor na pandemia**. São Paulo: Núcleo de Inteligência e Pesquisas - EPDC - FUNDAÇÃO PROCON/SP, 2021.

¹⁰¹JORNAL DA USP. CIÊNCIA. **Pandemia e suas consequências estimulam violência e desesperança em comunidades carentes**. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/pandemia-e-suas-consequencias-estimulam-violencia-e-desesperanca-em-comunidades-carentes/>. Acesso em: 1 ago. 2021.

¹⁰²LIMA, Bruna; RIOS, Renata. Problemas na saúde mental são a 4ª onda da pandemia. **Correio Braziliense**, 06 set. 2020. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/brasil/2020/09/4873616-a-quarta-onda.html>. Acesso em: 1 ago. 2021.

¹⁰³ESTADÃO. SAÚDE. **ONU alerta para estresse e problemas psicológicos causados pela pandemia do coronavírus**. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,onu-alerta-para-estresse-e-problemas-psicologicos-causados-pela-pandemia-do-coronavirus,70003302357>. Acesso em: 1 ago. 2021.

Diante desse cenário, apesar da classificação doutrinária¹⁰⁴ atribuir diversos tipos de vulnerabilidades ao consumidor, tem-se que não é possível reduzir a análise quanto à situação do consumidor na pandemia a apenas um espectro. Faz-se necessário, por sua vez, enxergar que o contexto impõe o reconhecimento concomitante da existência de diversas espécies de vulnerabilidades, sejam elas de natureza técnica, fática, informacional ou socioeconômica, além do agravamento médio da condição de hipossuficiência¹⁰⁵ com o empobrecimento e/ou superendividamento da população.

Nesse sentido, frisa-se que a vulnerabilidade do consumidor é presumida, conforme reconhecido pela jurisprudência pátria. A título exemplificativo, retira-se o entendimento proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em sede de julgamento do Agravo de Instrumento nº 0012767-07.2019.8.19.0000, qual seja:

INDEFERIMENTO DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA [...] O PONTO NODAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO É A VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR - SUA FRAGILIDADE - SEJA DE ORDEM TÉCNICA, JURÍDICA, ECONÔMICA OU INFORMATIVA, DIANTE DO FORNECEDOR DE SERVIÇO, POR SE ENCONTRAREM, PRESUMIDAMENTE, EM SITUAÇÃO DE DESIGUALDADE. SOB ESTE PRISMA, EM MATÉRIA CONSUMERISTA, É DE SER DEFERIDA A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA, CALCADA NO PRINCÍPIO DA FACILITAÇÃO DA DEFESA DO CONSUMIDOR EM JUÍZO, QUANDO VERIFICADA A VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES AUTORAIS OU QUANDO FOR ESTE HIPOSSUFICIENTE¹⁰⁶.

Assim, condicionar o reembolso dos valores pagos pelos consumidores aos desígnios da empresa ou sociedade empresária, é atentar diretamente contra a proteção e defesa fundamentais à vulnerabilidade garantida ao consumidor, este, que agora se vê preso a uma relação na qual o fornecedor quem tomará as rédeas consoantes suas vontades.

Resta assim ao consumidor, meramente, a posição de espectador da relação, sem qualquer condição de decidir quanto a reaver seu dinheiro. Esse dinheiro, por sinal, deixa de ser alocado em recursos que atendam às necessidades imprescindíveis (como pagamento de dívidas, compra de remédios, feira e outros) para arcar com despesas prescindíveis durante o

¹⁰⁴ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do consumidor**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 129 – 131.

¹⁰⁵A hipossuficiência não se confunde com a vulnerabilidade do consumidor, uma vez que apesar de ambas se referirem a situação frágil do consumidor, a vulnerabilidade parte de uma presunção absoluta estipulada em lei; enquanto que a hipossuficiência parte de uma presunção relativa que necessita ser demonstrada no caso concreto (ALMEIDA, 2021).

¹⁰⁶BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 0012767-07.2019.8.19.0000**. Recorrente: Joelson do Nascimento Freitas, Hysabella Nunes da Silva e Vithor Hugo Nunes de Freitas. Recorrido: QUALICORP - ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS e AMIL ASSISTÊNCIA MÉDICA INTERNACIONAL S A. Relator: Desembargador Lúcio Durante, j. 10/12/2019.

período da pandemia (festas de formatura, viagens e outros). É possível visualizar, portanto, que na prática, a Lei Federal nº 14.046/2020 está dispondo de modo genérico quanto ao condicionamento do reembolso à vontade do fornecedor, se omitindo e contrariando, portanto, o seu dever de observância às normas de proteção e defesa do consumidor definidas constitucionalmente.

Ora, a partir do contexto apresentado quanto às dificuldades econômicas peculiares ao período pandêmico, vê-se o condicionamento do reembolso à vontade da empresa às custas do consumidor, configura uma tentativa do Estado de priorizar a adoção de medidas de salvaguarda às empresas dos setores de turismo e cultura, sem considerar “o fato de que, nas relações de consumo, a presunção de vulnerabilidade do consumidor ainda se mantém absoluta”¹⁰⁷.

Portanto, é possível visualizar que a disposição na debatida lei afronta o princípio de proteção à vulnerabilidade do consumidor, posto que sua previsão impõe um fator de desequilíbrio da balança da relação consumidor e fornecedor, priorizando os interesses desse último, sem considerar as implicações futuras que podem decorrer do não cumprimento do contrato, partindo de uma visão de mundo excessivamente otimista e ingênuas¹⁰⁸.

4.1.2 Prevalência dos interesses econômicos em detrimento da proteção do consumidor

Seguindo as diretrizes da PNRC, dessa vez deve-se atentar ao que está disposto no art. 4º, III do CDC, que trata expressamente de instituir o princípio da harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo. Não obstante, o comando também prevê que o referido princípio deve compatibilizar a proteção ao consumidor com o desenvolvimento econômico e tecnológico, sempre baseado numa relação de boa-fé entre as partes.

Conforme o entendimento doutrinário, a compatibilização dos interesses dos participantes das relações de consumo tem o fito de observar a “igualdade substancial das partes”, na medida em que busca conferir direitos aos mais vulneráveis da relação de consumo, e ao estabelecer obrigações/deveres aos fornecedores¹⁰⁹.

¹⁰⁷ FALCÃO, Rebeca de Queiroga. MP nº 948/2020 e os efeitos da Covid-19 para o consumidor. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/rebeca-falcao-mp-948-efeitos-consumidor#:~:text=O%20artigo%20%C2%BA%20da%20referida,determina%C3%A7%C3%B5es%2C%20de%20obedi%C3%Aancia%20n%C3%A3o%20cumulativa>. Acesso em: 9 dez. 2021.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do consumidor**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 136.

Para esse princípio, é fundamental a existência de uma relação de boa-fé, que, nos termos do enunciado de nº 27 da I Jornada de Direito Civil (realizada pelo Conselho da Justiça Federal e pelo STJ no ano de 2002), deve ser compreendida a partir do diálogo com as demais fontes do sistema jurídico brasileiro¹¹⁰.

Ao se positivar a boa-fé como um princípio, o CDC impõe aos partícipes da relação de consumo deveres éticos de conduta, que envolve consigo padrões de honestidade, lealdade e transparência, independentemente da existência de cláusula expressa¹¹¹.

Não obstante, o inciso V do art. 6º do CDC ainda estabelece a denominada teoria da base objetiva do contrato. Nessa teoria, toma-se por base, quando da celebração do contrato, a existência de determinadas circunstâncias que se alteradas, implica no desequilíbrio da relação entre as partes¹¹². É, portanto, direito básico do consumidor a possibilidade de revisão contratual em razão da ocorrência de fatos supervenientes que tornem a relação excessivamente onerosa, sem exigir necessariamente o fator da imprevisibilidade¹¹³.

É nessa perspectiva que a boa-fé traz consigo a busca pelo máximo respeito e colaboração entre as partes, sobre o fito de manter sempre equilibrada a relação de consumo e buscando punir aquele que atua de má-fé¹¹⁴. Outrossim, em observância ao princípio da boa-fé, o CDC regula hipóteses em que a atuação do fornecedor deverá oferecer obediência a necessidade de prestar quantas informações forem necessárias para quantificar e qualificar o produto ou serviço (art. 31), e a proibição de publicidade enganosa ou abusiva (art. 37).

Todavia, o que se observa com a sanção da Lei nº 14.046/2020 é uma quebra desse princípio balizador das relações de consumo. Ocorre que a disposição legal inserida na dita lei, acaba por ocasionar o desequilíbrio da relação de consumo ao impor uma obrigação ao consumidor que, diante do extenso relato da situação econômica vivenciada, se revela como iníqua, abusiva e exageradamente desvantajosa ao consumidor. Nesse último caso, pode-se mencionar a disposição contida no §1º do art. 51 do CDC, em que se presume exagerada a vantagem conferida sobre a qual se ofendam princípios fundamentais, restringindo direitos e onerando excessivamente.

¹¹⁰ “[...] na interpretação da cláusula geral da boa-fé, deve-se levar em conta o sistema do Código Civil e as conexões sistemáticas com outros estatutos normativos e fatores metajurídicos” (NEVES; TARTUCE, 2020, p. 89).

¹¹¹ KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do consumidor:** contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 73.

¹¹² NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor:** direito material e processual. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 540.

¹¹³ *Idem.* .

¹¹⁴ *Idem.* p. 92.

Nessa linha, limitar o consumidor de, em pleno período pandêmico ter acesso a valores financeiros referentes a serviços que não sabe se de fato ocorrerão, revela-se, na execução, como demasiadamente onerosa. Consoante o disposto na teoria da base objetiva, a mudança nas circunstâncias no momento da pactuação implica, consequentemente, no desequilíbrio da relação contratual. Dessa forma, obrigar que o contratante tenha de aceitar a remarcação ou disponibilização de crédito em um cenário sabidamente peculiar, repleto de incertezas, é atentar contra os princípios mais básicos de proteção ao consumidor.

É importante salientar que o contexto da edição da MP nº 948/2020 – posteriormente convertida na Lei nº 140.046 – demonstra uma excessiva preocupação do Poder Público em reduzir os impactos sofridos pelas empresas dos setores de turismo e cultura, principalmente conforme se extrai da exposição de motivos apresentada ainda na época de elaboração da MP.

Há, portanto, evidências que apontam para a tomada de decisão do Poder Público a partir do *lobby*¹¹⁵ empresarial formado pelas empresas desses setores econômicos. Corroborando com essa tese a leitura textual da exposição de motivos responsável por dar azo a toda discussão nos dias atuais. É que chama atenção o trecho no qual a exposição enfatiza que as entidades representantes dos setores de eventos e turismo atuaram no sentido de constantemente requerer do governo federal, em suas próprias palavras, “a adoção de medidas urgentes para o enfrentamento da crise”.

Esse mesmo tipo de comportamento, vale ressaltar, também foi registrado na nota técnica nº 11/2020 da Secretaria Nacional do Consumidor, que serviu de base para a exposição de motivos, na qual consta que as pressões advindas dos grupos empresariais eram feitas no intuito de se obter “subsídios, desonerações e apoio nas relações comerciais”¹¹⁶. Para fins de esclarecimento, cabe destacar que aqui não se discute a possibilidade ou impossibilidade de as empresas solicitarem auxílio financeiro diretamente ao governo, mas sim, quanto ao meio utilizado pelo Poder Público para atender a demanda das empresas em detrimento a observância às normas de proteção do consumidor.

Além das pressões de grupos econômicos, outro destaque a ser feito na exposição de motivos é que ela foi acompanhada da assinatura de dois ministros (a época) do Governo Federal: Marcelo Henrique Teixeira Dias (ministro do Turismo) e Sérgio Fernando Moro (ministro da Justiça e Segurança Pública). Ambos os agentes políticos, apesar de investidos

¹¹⁵ Pode ser entendido como a organização de determinado grupo com o fito de influenciar decisões de outras pessoas.

¹¹⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota Técnica nº 11/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ.** Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/covid/arquivos/outros/mjps_senacon_nt_11.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

em cargos de tamanha envergadura, não possuíam quaisquer *know-how*¹¹⁷ no que tange, precipuamente, a matéria tratada na MP nº 948/2020. O caso que mais chama atenção é o do Sr. Marcelo Henrique Dias, ex-ministro do Turismo e atualmente no exercício do cargo de Deputado Federal. É que o então deputado, no início de seu primeiro mandato até sua nomeação como titular da pasta do turismo, não havia sequer apresentado uma proposição – dentre as 98 apresentadas – que envolvesse os termos “turismo” ou “turístico”¹¹⁸.

Em que pese essa problemática, a MP nº 948/2020 foi convertida na Lei Federal de nº 14.046/2020, sem que houvesse alterações que minimamente equilibrassem a relação entre o consumidor e o fornecedor, pelo contrário. O que se viu, na realidade, foi a retirada do inciso III do art. 2º que previa a possibilidade de o consumidor firmar outro acordo fora do previsto pela referida lei federal, ainda que, mesmo nestes termos, a possibilidade concreta de negociação equitativa entre consumidor e fornecedor fosse questionável sob a ótica da vulnerabilidade e da hipossuficiência. No entanto, nem isso restou.

O parecer sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 29 de 2020, apresentado pelo Senador Relator Roberto Rocha, reputou que, em suas palavras¹¹⁹:

Portanto, em linhas gerais, a matéria em referência é focada não apenas na figura do empresário ou do consumidor, mas no segmento específico de eventos culturais e turísticos. Busca-se, portanto, equalizar um desequilíbrio gerado pela pandemia da covid-19, nos quais os fornecedores tiveram a operação comprometida por um evento externo ao negócio. Nesse ambiente de anormalidade, os direitos das partes previstos nas mais diversas legislações (CDC, Código Civil etc.) para cenários de normalidade terão de sofrer adequações, para que se promova um reequilíbrio nas prestações do mercado em questão. A ideia é continuar protegendo os interesses de ambas as partes, contudo, por meio de uma adequação razoável em que se permita a entrega final do objeto contratado em condições razoáveis.

Dessa forma, em que pese a intenção do legislador de resguardar o interesse das empresas prestadoras de serviço turístico e cultural, conforme visto no início deste tópico, faz-se mister que a relação de consumo seja balizada a partir da harmonia dos seus sujeitos, de forma a compatibilizar a proteção ao consumidor e o desenvolvimento econômico e tecnológico. Ademais, a lei não distinguiu entre grandes, médios e pequenos fornecedores deste serviço, visando um tratamento mais equânime para flexibilizar direitos dos consumidores.

¹¹⁷Do português, é considerado o conjunto de conhecimentos práticos adquiridos por uma empresa ou por um profissional que o fazem se destacar; tradução livre.

¹¹⁸BBC NEWS. **Quem é Marcelo Álvaro Antônio, ministro do Turismo demitido por Bolsonaro**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55253282>. Acesso em: 16 jan. 2022.

¹¹⁹BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 948, de 2020**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141495>. Acesso em: 17 jan. 2022.

Portanto, tal harmonia, na ótica constitucional e do CDC, consiste não em uma artificial equiparação entre os atores envolvidos, mas na correção das assimetrias que existem entre os polos desta relação, de forma que cabe ao legislador atuar na redução de desigualdades e na correção dos eventuais abusos de direito pelo sujeito legalmente presumido como mais forte, qual seja, o fornecedor de produtos e serviços. Ocorre que, resta demonstrada a inexistência de preocupação na elaboração da Lei Federal nº 14.048/2020 quanto à situação socioeconômica do consumidor, que sequer foi suscitada como contraponto às dificuldades enfrentadas pelas empresas do turismo e cultura.

A previsão legal do art. 2º, por sua vez, leva a mais uma discussão quanto à situação imposta ao consumidor: a da onerosidade excessiva¹²⁰. Conforme entendimento doutrinário, a onerosidade excessiva disposta pelo art. 51, §1º, I, II e III¹²¹ trata de uma lesão objetivada, ou seja, quando presente, é capaz de gerar a nulidade absoluta do contrato, diferentemente da lesão na esfera civilista, em que se gera a anulabilidade do negócio jurídico¹²².

Consigna-se que a onerosidade excessiva, em termos gerais, está atrelada ao surgimento de fato superveniente que é capaz de romper o equilíbrio da relação de consumo, o que, desse modo, acaba por gerar uma condição propícia a revisão dos termos contratuais para se restabelecer o equilíbrio quebrado¹²³.

Diante de todo o exposto, portanto, ao impedir o acesso do consumidor ao seu direito de reembolso, o legislador está lhe subtraindo a possibilidade de acesso a uma quantia que pode lhe servir de auxílio financeiro, e, simultaneamente, configurando um enriquecimento desarrazoado do fornecedor. Corrobora com essa argumentação o entendimento firmado em sede de julgamento proferido no Tribunal de Justiça de São Paulo, destacando-se:

RESCISÃO CONTRATUAL - Prestação de serviço – Pacote de viagens – Cancelamento em virtude da pandemia de COVID 19 – Contratação de pacotes de passagem, hospedagem e traslado para dezessete pessoas – Pretensão de rescisão contratual com restituição dos valores pagos – Sentença de procedência – Aplicação da lei 14.034/20 que regula aviação civil – Caso no qual se deve aplicar a lei 14.046/20, que rege atividade turística em geral – Ausência de previsão legal de restituição dos valores pagos caso oferecida opção de remarcação ou carta de crédito pela redação conferida pela Medida Provisória de nº 1.036/21 – Lei que mitiga a incidência do CDC – Relativização da lei infraconstitucional verificada onerosidade

¹²⁰ALMEIDA, Fabricio Bolzan de. **Direito do consumidor**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 343. .

¹²¹Art. 51, § 1º - Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que: I - ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence; II - restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual; III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

¹²²NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 620.

¹²³ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do consumidor**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 150.

excessiva imposta à consumidora – Reembolso que deve ser providenciado ante a impossibilidade de aproveitamento dos créditos fornecidos pela consumidora – Data limite para reembolso que deve ser o estipulado em lei específica, no caso 31 de dezembro de 2022 – Forma de preservar o equilíbrio contratual ante os efeitos da pandemia - Sentença retocada neste aspecto – Recurso parcialmente provido¹²⁴.

Reitera-se que, essa quantia não reembolsada pelo fornecedor poderia servir de grande alívio para o adimplemento das contas de sustento do consumidor que, conforme relatado, também enfrenta dificuldades ante o encarecimento da sua situação econômica. Destarte, não há como conciliar o interesse das partes quando ausente a ótica do outro lado, no caso, a dos consumidores. A redação do art. 2º da citada lei federal vincula compulsoriamente o reembolso da quantia paga apenas quando impossível realizar uma das hipóteses dos incisos – semelhante a um contrato de adesão. Essa situação evidencia a falta de harmonia presente na relação de consumo, uma vez que as prerrogativas do consumidor são colocadas em segundo plano.

4.1.3 Convalidação de prática abusiva na relação de consumo

Até o mais simples contrato firmado entre empresa e cliente deve obediência ao que se denomina de função social do contrato¹²⁵. Assim, a antiga máxima do *pacta sunt servanda*¹²⁶, costumeiramente presente nas relações contratuais como uma espécie de força obrigatória para o cumprimento dos contratos, sai de cena com a égide da CF/88 e, posteriormente, do CDC. Agora, a análise do contrato deve observar princípios básicos que resguardecem o equilíbrio da relação entre as partes, sob pena de seu não cumprimento concretizar um negócio jurídico abusivo (como o enriquecimento ilícito).

Pela teoria do abuso de direito, o indivíduo infrator deverá ser responsabilizado civilmente pela obrigação de reparar os prejuízos ocasionados por ato ilícito cometido¹²⁷ e,

¹²⁴SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação cível nº 1021890-87.2020.8.26.0224**. Recorrente: AGAXTUR AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.. Recorrido: Maria Isabel Ferreira de Souza. Relator: Heraldo de Oliveira, j. 16/07/2021. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1248345692/apelacao-civel-ac-10218908720208260224-sp-1021890-8720208260224>. Acesso em: 12 dez. 2021.

¹²⁵Pelo princípio da função social do contrato, deve-se adotar uma interpretação mais flexível dos termos pactuados. Não se trata de flexibilizar direitos, mas de superar a antiga premissa liberal de que os pactos assinados devem ser cumpridos (“o contrato faz lei”), e assim evitar uma condição potestativa da relação (NEVES; TARTUCE, 2020, p. 548-553).

¹²⁶Em português, “os pactos devem ser cumpridos”; tradução livre.

¹²⁷NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 810-812.

como consequência, ter reconhecido a nulidade dos atos e negócios jurídicos decorrente do abuso de direito¹²⁸.

Em síntese, a abusividade revela uma situação que desafia os princípios protetivos aos interesses dos consumidores definidos pela Constituição e pelo CDC, ao impor a prevalência dos interesses da classe empresária em detrimento da parte mais vulnerável da relação de consumo, o que, a título exemplificativo, costumeiramente pode ser visto nos contratos de adesão¹²⁹. Corrobora com esse entendimento a jurisprudência pátria da Corte do STJ¹³⁰.

Vale evidenciar que essa violação poderá contrariar o disposto na CF/88 a partir da ótica de que, validar a inserção de um dispositivo abusivo nas relações de consumo implica no retrocesso a tutela dos direitos fundamentais, enquanto que, do outro lado, a permissiva prática abusiva seja prevista como vedação pelo art. 39 da Lei 8.078/1990, a título de exemplo.

Considerando que o objetivo das leis que regem as relações de consumo é a de preservar o equilíbrio entre as partes do negócio, especialmente quanto ao consumidor que é a mais vulnerável e vítima de maiores abusividades¹³¹, é necessário concretizar esse princípio através da adoção de vetos a práticas comerciais e a cláusulas contratuais que contrariem os princípios do CDC, como, por exemplo, o debatido princípio da boa-fé¹³².

É nessa linha de redução da autonomia contratual em prol da proteção a parte mais vulnerável¹³³, que se estabelece, inclusive, o método de interpretação das cláusulas contratuais mais favoráveis ao consumidor¹³⁴, consoante previsto pelo CDC em seu art. 47 e, de igual modo, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte em julgamento proferido no bojo da Apelação Cível nº 20170124319¹³⁵.

¹²⁸NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 810-812.

¹²⁹ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do consumidor**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 422.

¹³⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1449442 SP 2019/0040554-6. Recorrente: ITAÚ SEGUROS S/A. Recorrido: Rogério Gonçalves dos Santos. Relator: Min. Moura Ribeiro, j. 11/05/2020.

¹³¹NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 107-108.

¹³²ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do consumidor**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2021. p. 146.

¹³³KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do consumidor**: contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo. 7 ed. São Paulo: Atlas. 2021. p. 134.

¹³⁴Em que pese a interpretação das cláusulas contratuais serem feitas em observância aos interesses dos consumidores, importa registrar que essa interpretação não pode ser feita com base em idiossincrasias do consumidor (NEVES; SOUZA; WERNER, 2018, p. 186).

¹³⁵RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Apelação cível nº 20170124319**. Recorrente: Consórcio Nacional Volkswagen - Administradora de Consórcios Ltda. Recorrido: Francisca Oliveira da Silva. Relator: Des. Dilermando Mota, j. 26/05/2019.

Na linha do que foi apresentado acima, o CDC apresenta vedações as práticas e cláusulas abusivas, estas que, por sua vez, devem ser declaradas absolutamente nulas¹³⁶. Isto posto, destaca-se como abusividade conexa ao presente estudo: a prática que exija do consumidor vantagem manifestamente excessiva (inciso V do art. 39 do CDC); a cláusula que subtraia do consumidor a opção de reembolsar quantia já paga (inciso II do art. 51 do CDC); e a cláusula que preveja situação que esteja em desacordo com as normas e princípios que integrem o sistema de proteção ao consumidor (inciso XV do art. 51 do CDC).

De modo contrário ao disposto no CDC, a Lei nº 14.046/2020 acaba por inserir uma cláusula contratual que isenta os empresários de efetuarem a devolução, se garantida for a remarcação ou a disponibilização de crédito para uso ou abatimento, abrindo margem para que a opção seja feita nos termos que lhes seja mais favorável. Ora, ao vedar a total retenção dos valores pagos, o CDC assegura que a relação contratual retorne o máximo que puder aos tempos em que se firmou o pacto, de modo a mitigar eventuais prejuízos¹³⁷.

Em termos práticos, a Lei nº 14.046/2020 nega a disposição sobre os seus próprios recursos por um longo lapso temporal, o que vem a configurar uma espécie de empréstimo compulsório, sem a devida observância às normas definidas na Constituição¹³⁸ para tanto¹³⁹. A subtração feita do inciso III no momento da conversão em lei da MP nº 948/2020, que assegurava o direito do consumidor ofertar uma proposta de acordo, em seus termos, para ser reembolsado, configura a imposição de uma obrigação considerada iníqua e abusiva, uma vez que o consumidor teve retirado o direito básico de solicitar o reembolso caso não deseje mais prosseguir com o acordo¹⁴⁰.

Conforme os comandos do CDC, para que o fornecedor se exima de qualquer responsabilização, primeiramente, se faz necessário que comprove a existência de culpa exclusiva do consumidor. Só então, após comprovado que a situação que afetou o contrato foi

¹³⁶Consoante entendimento doutrinário, trata-se de situações que versam sobre matéria de ordem pública, razão pela qual a nulidade não pode ser transposta (ALMEIDA, 2021, p. 135).

¹³⁷KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do consumidor:** contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 157.

¹³⁸As especificidades para cobrança do tributo estão dispostas na Constituição de 1988, mais especificamente no caput e respectivos incisos do art. 148.

¹³⁹ANDRADE, Perisson. **MP 948/2020 que dispõe sobre cancelamento de pacotes turísticos, reservas de hotéis e eventos culturais durante a pandemia é inconstitucional.** Disponível em: <https://www.perissonadvocacia.com.br/consumidor-setor-de-turismo-novas-regras-para-cancelamento-durante-pandemia>. Acesso em: 10 jun. 2022.

¹⁴⁰SILVEIRA, Laís. Lei que impede devolução de gasto com evento adiado é inconstitucional. **Consultor Jurídico**, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-11/opinio-lei-impede-devolucao-gasto-evento-adiado-abusiva>. Acesso em: 9 jun. 2022.

ocasionada exclusivamente pela parte consumidora¹⁴¹ o fornecedor passaria a ter direito de reter a totalidade da quantia que lhe foi paga, desde que também observe a boa-fé e o equilíbrio contratual. Acontece que o legislador da Lei Federal nº 14.046/2020, ávido pelo seu anseio de resguardar um nicho específico do mercado, desconsiderou o fato de que os descumprimentos contratuais decorreram da crise da pandemia do COVID-19 e não por culpa do consumidor.

Consoante informado em tópicos acima, a pandemia foi fator motivante para ocasião do elevado número de inadimplimento de dívidas. Nesse sentido, não passa pelo crivo da razoabilidade, que se regreda o tempo de reconhecidos avanços jurídicos direcionados a proteção e defesa dos consumidores, para então validar uma lei que institui, em termos práticos, uma cláusula evidentemente abusiva.

Assim, a discutida lei federal concede ao empresário o total controle da relação de consumo, ao possibilitar a escolha de ofertar a remarcação ou disponibilizar os créditos ao consumidor. Então, visualizando a situação, caso determinado cliente desista do pacote de viagem contratada, não havendo mais interesse de sua parte em efetuar gastos no período pandêmico, caberá a empresa decidir remarcar a viagem ou então disponibilizar crédito para uso ou abatimento em outros produtos, mesmo que a contragosto do consumidor e não lhe sendo útil aproveitar as propostas ofertadas.

Cria-se, portanto, na pandemia, um conflito de interesses que, segundo a Lei nº 14.046/2020 deve ser decidida de forma vantajosa ao empresário, em que pese inserir no ordenamento jurídico prática abusiva contrária aos limites constitucionais e legais de proteção e defesa do consumidor.

¹⁴¹ Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos [...]

§3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar: [...]

II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

5 RESULTADO DE QUESTIONÁRIO ENCAMINHADO AOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR

Consoante mencionado em tópicos anteriores, o objeto prioritário desta pesquisa é analisar o *caput* do art. 2º da Lei nº 14.046/2020, sob a perspectiva das normas constitucionais e legais de proteção e defesa ao consumidor. Para tanto, foi importante identificar a posição que alguns órgãos que atuam na proteção e defesa do consumidor quanto ao tema aqui debatido.

Foram encaminhados questionários¹⁴², por intermédio de ofícios¹⁴³ via *e-mail*, com o total de nove perguntas em cada, para os seguintes órgãos: IDEC; DPE/RN; PROCON de Mossoró/RN; e Segunda Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró. Até o momento em que essa pesquisa está sendo finalizada, apenas foi possível coletar a resposta, em tempo hábil, do PROCON, ao passo que os demais órgãos requisitados se mantiveram omissos.

Nesse sentir, dentre os principais questionamentos feitos ao PROCON e respondidos, está o entendimento do referido órgão no que tange à supressão feita pelo art. 2º da Lei Federal nº 14.046/2020, do inciso III do art. 2º da MP nº 948/2020. Em sua resposta, o órgão reputou que:

Entendo que trouxe alguns malefícios ao consumidor, tendo em vista que o mesmo se limitou a aceitar a remarcar os serviços ou utilizar o crédito nas respectivas empresas. O inciso III dava espaço para o consumidor realizar outro tipo de acordo, como por exemplo, ser ressarcido do valor pago.

Ademais, outra importante resposta coletada da procuradoria de defesa do consumidor, reside no questionamento feito quanto à existência de efeitos negativos ou positivos com a sanção da Lei nº 14.046/2020 diante do contexto pandêmico. Mais uma vez, o PROCON declarou que:

Entendo que produziu efeitos mais negativos, pois frustrou as expectativas dos consumidores quanto à prestação dos serviços na forma contratada. Além disto, em que pese à lei conceder opções de resolução, a ausência da possibilidade de distrato e ressarcimento dos valores pagos traz prejuízo financeiro para aqueles que são mais vulneráveis nas relações consumeristas.

¹⁴²O encaminhamento dos questionários, acompanhados dos ofícios, deu-se entre o período de 21 de fev. de 2022 a 29 de mar. de 2022.

¹⁴³Informou-se no corpo do ofício que a colaboração do órgão constituiria fonte primordial para incrementar o presente debate com a visão de quem lida diariamente com demandas relativas a proteção e defesa do consumidor. Ademais, foi cientificado que o formulário poderia ser preenchido total ou parcialmente, bem como seria possível realizar entrevistas de forma remota, com dia e hora a agendar.

Em semelhante tom, o secretário de Defesa do Consumidor do PROCON de São Paulo, o Sr. Fernando Capez, manifestou-se quanto à vedação ao reembolso do consumidor definido pela Lei nº 14.046/2020, declarando que a opção pelo reembolso deve ser do consumidor e não do fornecedor, em obediência o art. 18 do CDC. O secretário se debruça sobre o fato de o desequilíbrio provocado violar a CF/88, considerando que a pandemia não é desculpa para que o fornecedor descumpra com a Lei do Consumidor¹⁴⁴.

Por fim, destaca-se que a contribuição dos órgãos de defesa do consumidor seria de extrema contribuição para elevar a presente discussão, dando oportunidade a quem está na linha de frente da defesa das prerrogativas fundamentais e legais do consumidor. Por outro lado, extraem-se do questionário e da notícia veiculado, que ao menos se demonstra uma noção mínima dos prejuízos ocasionados pela Lei Federal nº 14.046/2020, bem como a preocupação em analisar e averiguar a incompatibilidade dessa norma com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial a CF/88 e o CDC.

¹⁴⁴INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC. **Lei que desobriga o reembolso de shows e pacotes turísticos fere CDC**. Disponível em: <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/lei-que-desobriga-o-reembolso-de-shows-e-pacotes-turisticos-fere-codigo-de-defesa>. Acesso em: 10 jun. 2022.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de responder a problemática da pesquisa, em síntese, repisa-se que inicialmente foi feita uma descrição do contexto econômico das empresas prestadoras dos serviços relacionados aos setores do turismo e cultura, para buscar compreender o motivo que levou a edição da MP nº 948/2020 e, posteriormente, a sanção da Lei nº 14.046/2020.

Observou-se que diante da situação posta pela pandemia, fez-se necessário que o Poder Público interviesse no sentido de resguardar os mais diversos setores econômicos, inclusive os voltados ao turismo e à cultura. Ademais, os motivos apresentados que levaram à edição e posterior sanção da lei federal, se baseiam tão somente na ótica dos prejuízos econômicos das empresas, sem pautar a discussão no impacto que a pandemia ocasionou ao consumidor.

Com a sanção da Lei Federal nº 14.046/2020 houve a retirada do inciso III do art. 2º da MP 948/2020, que previa a possibilidade de se firmar um acordo entre as partes, fora da hipótese de remarcação ou disponibilização de crédito para uso ou abatimento. Acontece que, com a inserção do art. 2º *caput* da Lei Federal nº 14.046/2020 no ordenamento jurídico brasileiro, vislumbrou-se uma verdadeira afronta aos princípios legais e patente retrocesso às normas fundamentais de proteção ao consumidor, uma vez que foi retirado deste o direito básico ao reembolso, o que não se mostrou balizado por critérios legais de porte das empresas ou fornecedores de tal serviço.

Conforme mencionado, ao inserir esse tipo de previsão no ordenamento brasileiro, a lei está promovendo um verdadeiro retrocesso no dever do Estado de garantir a proteção do consumidor, violando assim preceitos fundamentais básicos em detrimento da proteção econômica, o que ensejaria o reconhecimento desde logo de sua inconstitucionalidade.

O retrocesso às garantias e direitos fundamentais do consumidor pode ser vislumbrado a partir do momento em que a Lei Federal nº 14.046/2020 atenta contra os princípios legais que buscam definir, inclusive, a PNPC - consoante visto no art. 4º da Lei nº 8.078/1990. Dentre os princípios que se identificam a incompatibilidade normativa, estão: o da vulnerabilidade (inciso I do art. 4º); harmonia das relações de consumo (inciso III do art. 4º); e da vedação às práticas abusivas (inciso V do art. 4 c/c inciso V do art. 39 c/c incisos II e XV do art. 51).

Na prática, a Lei Federal nº 14.046/2020 está dispondo sobre a forma que os consumidores devem alocar seus recursos, desconsiderando, assim, as dificuldades vivenciadas por estes, e violando a proteção ao patrimônio e a intimidade do consumidor.

Viu-se então que, agora o empresário detém o controle da relação contratual, podendo definir o que for melhor para si, mesmo que essa decisão seja prejudicial ao consumidor, sem possibilitar distinções caso a caso. Exposta assim a agravante da vulnerabilidade do consumidor, observou-se ainda que a retirada do direito ao reembolso é fator desequilibrante da harmonia das relações de consumo baseada no princípio da boa-fé.

Nos termos do disposto pela teoria da base objetiva, a mudança nas circunstâncias no momento em que o contrato é firmado, implica no desequilíbrio da relação contratual. Obrigar que o contratante tenha de aceitar a remarcação ou disponibilização de crédito em um cenário sabidamente peculiar, repleto de incertezas, é atentar contra os princípios mais básicos de proteção ao consumidor. Por fim, além da ausência de respeito aos princípios da boa-fé e do equilíbrio das relações, invadindo a seara patrimonialista e privada do consumidor, também foi possível identificar que a imposição da referida norma criou uma obrigação considerada iníqua e abusiva para os consumidores.

Em relação ao questionário enviado aos órgãos de proteção e defesa do consumidor com o fito de incrementar a presente pesquisa – abrindo espaço para manifestação dos principais responsáveis pela luta da manutenção das prerrogativas dos consumidores –, apenas o PROCON de Mossoró/RN se manifestou até o fechamento dessa pesquisa.

Cumprir destacar que a participação dos órgãos de proteção e defesa dos interesses dos consumidores seria de extrema importância, não apenas por reforçar o que aqui se debateu, mas também para trazer à tona diferentes óticas de quem atua na linha de frente do combate às violações às prerrogativas do consumidor.

Por outro lado, dentre as respostas colhidas, destaca-se a observação feita pelo PROCON de que a Lei nº 14.046/2020 ao suprimir o III do art. 2º da MP 948 acarretou prejuízos ao consumidor, uma vez que este se limitou a ter de aceitar os termos propostos pela empresa contratada, ou seja, a remarcação ou disponibilização de crédito para uso e abatimento, sem a possibilidade de outro acordo. Ademais, em sua concepção, a referida lei federal produziu efeitos mais negativos do que positivos por, apesar da lei disponibilizar opções de resolução contratual, ter firmado a impossibilidade do distrato e do ressarcimento dos valores pagos, prejudicando aqueles que são mais vulneráveis na relação de consumo.

Por derradeiro, em resposta a problemática principal da pesquisa, a partir de uma análise sistêmica da Lei Federal nº 14.046/2020 para com a CF/88 e do CDC, mostra-se difícil a compatibilidade do que prevê o seu art. 2º *caput* para com as normas e princípios legais e constitucionais que regem a proteção do consumidor.

REFERÊNCIAS

- AGOSTINI, Renata; NICACIO, Adriana; LOES, João. Por que é tão mais barato?. **ISTOÉ**, 03 fev. 2012. Disponível em: https://istoe.com.br/189384_POR+QUE+E+TAO+MAIS+BARATO+/. Acesso em: 12 jan. 2022.
- ALMEIDA, Fabrício Bolzan; LENZA, Pedro. **Direito do Consumidor** – Esquematizado. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do consumidor**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- ALVARENGA, Darlan. Ministério da Economia publica lista de setores mais afetados pela pandemia. **G1 Economia**, 15 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/15/ministerio-da-economia-publica-lista-de-setores-mais-afetados-pela-pandemia.ghtml>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- ALVARENGA, Darlan; GERBELLI, Luiz Guilherme; MARTINS, Raphael. Como a pandemia 'bagunçou' a economia brasileira em 2020. **G1 Economia**, 12 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/12/como-a-pandemia-baguncou-a-economia-brasileira-em-2020.ghtml>. Acesso em: 1 dez. 2022.
- ANDRADE, Perisson. **MP 948/2020 que dispõe sobre cancelamento de pacotes turísticos, reservas de hotéis e eventos culturais durante a pandemia é inconstitucional**. Disponível em: <https://www.perissonadvocacia.com.br/consumidor-setor-de-turismo-novas-regras-para-cancelamento-durante-pandemia>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BBC NEWS. **Quem é Marcelo Álvaro Antônio, ministro do Turismo demitido por Bolsonaro**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55253282>. Acesso em: 16 jan. 2022.
- BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad de. **Manual do Consumidor**. 4. ed. Brasília : Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014. 290 p.
- BITTENCOURT, Viviane Seda; TOBLER, Rodolpho; CAMPELO JUNIOR, Aloisio. Impacto da pandemia em empresas e consumidores – Parte 2. **FGV. BLOG DO IBRE**, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/impacto-da-pandemia-em-empresas-e-consumidores-parte-2>. Acesso em: 11 dez. 2022.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Conversão de Lei nº 29 DE 2020**. Parecer nº 95/2020. Brasília: Congresso Nacional, 30 de jul. de 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->

getter/documento?dm=8870132&ts=1630439923884&disposition=inline. Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 948, de 2020**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141495>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 abril de 2020**. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm#:~:text=O%20Poder%20Executivo%20regulamentar%C3%A1%20o%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20de%20que%20trata%20este%20artigo.&text=Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico,efetuados%20na%20forma%20do%20caput%20. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o adiamento e o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e de cultura em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14046.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.186, de 15 de julho de 2021**. Altera a Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, para dispor sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14186.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020**. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 948, de 8 de abr. de 2020**. Dispõe sobre o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e cultura em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv948.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Ministério da Economia divulga lista dos setores mais afetados pela pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/ministerio-da-economia-divulga-lista-dos-setores-mais-afetados-pela-pandemia-da-covid-19-no-brasil>. Acesso em: 02 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 11/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/covid/arquivos/outros/mj_sp_senacon_nt_11.pdf. Acesso em: 7 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Subsecretaria de Gestão Estratégica. **O impacto da pandemia de COVID-19 nos setores de turismo e cultura do Brasil**. 2 ed. Brasília. 2021.

BRASIL. Senado Notícias. **Projeto de Lei de Conversão (PLV)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/projeto-de-lei-de-conversao-plv>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1552550/SP**. Recorrente: TV Ômega LTDA. Recorrido: Rádio e Televisão Bandeirantes LTDA. Relator: Min. Moura Ribeiro - Terceira Turma, j. 01/03/2016. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/340013075/recurso-especial-resp-1552550-sp-2014-0188722-7/inteiro-teor-340013084>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1846108 SP 2019/0217283-5**. Recorrente: Omnit Serviços de Saúde LTDA. Recorrido: R F (MENOR). Relatora: Min. Nancy Andrighi - Terceira Turma, j. 02/02/2021. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1172220581/recurso-especial-resp-1846108-sp-2019-0217283-5>. Acesso em: 21 nov. 2021.

CAMPOS, Ana Cristina. Número de brasileiros com dívidas cresce no fim de 2020. **Agência Brasil**, 06, jan. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/numero-de-brasileiros-com-dividas-cresce-no-fim-de-2020>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CARNEIRO, Luiz Orlando; POMPEU, Ana. STF reafirma competência de estados e municípios para tomar medidas contra Covid-19. **JOTA**, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-reafirma-competencia-de-estados-e-municipios-para-tomar-medidas-contr-covid-19-15042020>. Acesso em: 30 de nov. de 2021.

CASTRO, Regina. Observatório Covid-19 aponta maior colapso sanitário e hospitalar da história do Brasil. **Fundação Oswaldo Cruz**. Rio de Janeiro, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/observatorio-covid-19-aponta-maior-colapso-sanitario-e-hospitalar-da-historia-do-brasil>. Acesso em: 5 de jun. de 2022.

CBN RECIFE. **Escassez de produtos e alta do dólar impactam custos da indústria**. Disponível em <https://www.cbnrecife.com/movimentoeconomico/artigo/escassez-de-produtos-e-alta-do-dolar-impactam-custos-da-industria>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CIMINI, Fernanda; JULIÃO, Nayara; SOUZA, Aline. A estratégia brasileira de combate à covid-19: como o vácuo de liderança minimiza os efeitos das políticas públicas já

implementadas. **Observatório de Política e Gestão Hospitalar**, 2021. Disponível em: <https://observatoriahospitalar.fiocruz.br/conteudo-interno/estrategia-brasileira-de-combate-covid-19-como-o-vacuo-de-lideranca-minimiza-os>. Acesso em: 01 jun. 2022.

CORRÊA, Gustavo Rocco. A proteção constitucional ao consumidor e a inconstitucionalidade da Lei Federal 14.046/2020. **Jus Brasil**, 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/92559/a-protecao-constitucional-ao-consumidor-e-a-inconstitucionalidade-da-lei-federal-14-046-2020>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COSTA, Samuel. Inflação: preços de alimentos sobem 21,4% desde o início da pandemia. **Poder360**, 31 out. 2020.. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/inflacao-precos-de-alimentos-sobem-214-desde-o-inicio-da-pandemia/>. Acesso em: 1 jun. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. 3 ed, São Paulo: Saraiva, 1998.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Recurso inominado nº 0708953-84.2021.8.07.0007**. Recorrente: Hotel Urbano Viagens e Turismo S.A. Recorrido: Carlos Alberto Grosara Lima. Relator: Juiz Gilmar Tadeu Soriano – Terceira Turma Recursal, j. 07/12/2021. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1342070721/7089538420218070007-df-0708953-8420218070007/inteiro-teor-1342070860>. Acesso em: 22 nov. 2021

ESCOLA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – EPDC (São Paulo). **Pesquisa comportamental poder de compra do consumidor na pandemia**. Disponível em: https://www.procon.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Relat-Pesq-Poder_de_compra_do_consumidor_na_pandemia-0321.pdf. Acesso em: 05 ago. 2021.

FALCÃO, Rebeca de Queiroga. MP nº 948/2020 e os efeitos da Covid-19 para o consumidor. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/rebeca-falcao-mp-948-efeitos-consumidor#:~:text=O%20artigo%20%C2%BA%20da%20referida,determina%C3%A7%C3%B5es%20de%20obedi%C3%A7%C3%A3o%20cumulativa>. Acesso em: 9 dez. 2021.

FAGUNDES, Álvaro; FELÍCIO, César; SCARRETTA, Toni. Marcas da pandemia **Valor Econômico**, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/coronavirus/a-economia-na-pandemia/>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

G1 ECONOMIA. **Inflação do aluguel encerra o ano em 23,14% e tem a maior alta desde 2002**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/29/igp-m-sobe-2314percent-em-2020.ghtml>. Acesso em: 22 nov. 2021.

GOOGLE NOTÍCIAS. **Coronavírus (COVID-19)**. Disponível em: <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR%3Apt-419>. Acesso em: 19 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC. **Consumidores indicam aumentos abusivos da conta de luz na pandemia**. Disponível em: <https://idec.org.br/release/consumidores-indicam-aumentos-abusivos-da-conta-de-luz-na-pandemia>. Acesso em: 22 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC. **Lei que desobriga o reembolso de shows e pacotes turísticos fere CDC.** Disponível em: <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/lei-que-desobriga-o-reembolso-de-shows-e-pacotes-turisticos-fere-codigo-de-defesa>. Acesso em: 10 jun. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. NOTÍCIAS. **Mais de 900 mil trabalhadores do setor cultural foram afetados pela pandemia em 2020.** Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38887#:~:text=Mais%20de%20900%20mil%20trabalhadores,afetados%20pela%20pandemia%20em%202020&text=A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20pandemia%20da,dos%20empregos%20do%20setor%20cultural. Acesso em: 6 jun. 2022.

INSTITUTO BUTANTAN. **Qual a diferença entre SARS-CoV-2 e Covid-19?**

Prevalência e incidência são a mesma coisa? E mortalidade e letalidade? Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/qual-a-diferenca-entre-sars-cov-2-e-covid-19-prevalencia-e-incidencia-sao-a-mesma-coisa-e-mortalidade-e-letalidade#:~:text=SARS%2DCoV%2D2%3A%20v%C3%ADrus,%2C%20como%20%E2%80%9Cnovo%20coronav%C3%ADrus%E2%80%9D>. Acesso em: 17 nov. 2021.

JLL. **Pandemia provoca mudanças na gestão hoteleira, indica estudo da JLL:** pesquisa Hotelaria em Números constatou que lições aprendidas com a crise serão levadas por gestores para o pós-pandemia. Disponível em:

<https://www.jll.com.br/pt/tendencias-insights/pesquisa/pandemia-provoca-mudancas-na-gestao-hoteleira-indica-estudo-da-jll>. Acesso em: 21 maio 2022.

JORNAL DA USP. CIÊNCIA. **Pandemia e suas consequências estimulam violência e desesperança em comunidades carentes.** 2020. Disponível em:

<https://jornal.usp.br/ciencias/pandemia-e-suas-consequencias-estimulam-violencia-e-desesperanca-em-comunidades-carentes/>. Acesso em: 1 de ago. de 2021.

KAUFMAN, Martin; LEIGH, Daniel. Como a pandemia ampliou os saldos globais em conta corrente. **INTERNATIONAL MONETARY FUND**, 02 AGO. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2021/08/02/blog-how-the-pandemic-widened-global-current-account-balances>. Acesso em: 1 de jun. de 2022.

KHOURI, Paulo R. Roque A. **Direito do consumidor:** contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, Bruna; RIOS, Renata. Problemas na saúde mental são a 4ª onda da pandemia. **Correio Braziliense**, 06 set. 2020. Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/09/4873616-a-quarta-onda.html>. Acesso em: 1 ago. 2021.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MOSSORÓ - RN. Juizado Especial Cível da Comarca de Mossoró/RN. **Ação ordinária nº 0807427-59.2021.8.20.5106.** Trata-se de Ação de Rescisão Contratual c/c Restituição dos

Valores e Pedido de Tutela de Urgência em que a parte autora alega que celebrou contrato de prestação de serviços junto à ré, especificamente quanto à celebração referente à formatura acadêmica, e, diante da pandemia, os atos festivos não foram realizados, nem remarcados, razão pela qual requereu a rescisão do contrato com devolução dos valores integrais, mas não obteve êxito (...). Recorrente: Levi Sanger Pereira Cruz. Recorrido: Liane Dantas de Oliveira EIRELI - ME. Julgadora: Welma Maria Ferreira de Menezes, j. 11/01/2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**: atualizado até a EC 108, de 26.08.2020. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**: teoria, jurisprudência e questões. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NALDIS, Guilherme. Real é a moeda mais desvalorizada dentre os países emergentes durante a pandemia. **IG ECONOMIA**, 19 abr. 2021. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2021-04-19/real-desvalorizacao-pandemia.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

NEVES, Thiago Ferreira Cardoso; SOUZA, Sylvio Capanema de; WERNER, José Guilherme Vasi. **Direito do Consumidor**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PAMPLONA, Nicola. *Em um ano de pandemia, alta em preço de alimentos é quase o triplo da inflação*. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 1mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/em-um-ano-de-pandemia-preco-dos-alimentos-sobe-quase-tres-vezes-a-inflacao.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Recurso inominado nº 0020089-71.2020.8.16.0018**. Recorrente: Adevanir Paulo de Rezende Filho. Recorrido: NS2.COM Internet S.A. Relator: Nestario da Silva Queiroz, j. 20.09.2021. Disponível em: <https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1284421968/recurso-inominado-ri-200897120208160018-maringa-0020089-7120208160018-acordao>. Acesso em: 22 nov. 2021.

QUINTELLA, Felipe. Considerações sobre a Medida Provisória (MP) nº 948. **Gen Jurídico**, 2021. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/04/09/medida-provisoria-948/>. Acesso em: 8 jun. 2022.

RABELO, César Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. A análise da aplicação da eficácia horizontal dos direitos fundamentais sob a luz da teoria Laws & Economics. **Revista Jus Navigandi**, ano 17, n. 3294, 8 jul. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22171>. Acesso em: 08 jun. 2022.

REIS, Friede. **Ciência do direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica**. 9 ed. São Paulo: Manole, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Apelação cível nº 20170124319**. Recorrente: Consórcio Nacional Volkswagen - Administradora de Consórcios Ltda. Recorrido: Francisca Oliveira da Silva. Relator: Des. Dilermando Mota, j. 26/05/2019

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.513, de 13 de março de 2020**. Regulamenta, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, o disposto na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200318&id_doc=677489. Acesso em: 22 nov. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 30.383, de 26 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre medidas temporárias de distanciamento social e institui o toque de recolher no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20210227&id_doc=714558. Acesso em: 22 nov. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.556, de 24 de março de 2020**. Dispõe sobre novas medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200325&id_doc=678249. Acesso em: 22 nov. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.583, de 01 de abril 2020**. Consolida as medidas de saúde para o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200402&id_doc=678994. Acesso em: 22 nov. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 1004472-96.2020.8.26.0011**. Recorrente: MSC CRUZEIROS DO BRASIL LTDA. Recorrido: Paul Emile Robyn e Maria Helena Eustáquio de Souza. Relator: Tavares de Almeida, j. 09/02/2021. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1167064005/apelacao-civel-ac-10044729620208260011-sp-1004472-9620208260011/inteiro-teor-1167064007>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação cível nº 1021890-87.2020.8.26.0224**. Recorrente: AGAXTUR AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.. Recorrido: Maria Isabel Ferreira de Souza. Relator: Heraldo de Oliveira, j. 16/07/2021. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1248345692/apelacao-civel-ac-10218908720208260224-sp-1021890-8720208260224>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Recurso inominado: 1008942-56.2021.8.26.0361**. Recorrente: Ana Carolina Tognoli Marino. Recorrido: Brave Ticket Intermediação LTDA (Brave). Relator: Thiago Henrique Teles Lopes, j. 13/10/2021. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1298760370/recurso-inominado-civel-ri-10089425620218260361-sp-1008942-5620218260361/inteiro-teor-1298760389>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SILVEIRA, Laís. Lei que impede devolução de gasto com evento adiado é inconstitucional. **Consultor Jurídico**, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-11/opinioao-lei-impede-devolucao-gasto-evento-adiado-abusiva>. Acesso em: 9 jun. 2022.

SILVEIRA, Daniel; ALVARENGA, Darlan. *IPCA*: inflação oficial fecha 2020 em 4,52%, maior alta desde 2016. **G1 ECONOMIA**, 12 JAN. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/12/ipca-inflacao-oficial-fecha-2020-em-452percent.ghtml>. Acesso em: 22 de nov. de 2021.

THEODORO Jr., Humberto. **Direitos do consumidor**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ANEXO A — Questionário


PROGRAMAÇÃO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR
PROCON – MOSSORÓ
CRIADO PELA LEI MUNICIPAL Nº 913/94

Mossoró-RN, 13 de maio de 2022.

À Excelentíssima Senhora
Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma
Professora Adjunta da Universidade Federal Rural do Semiárido
Ao Senhor
Levi Sanger Pereira Cruz
Acadêmico de Direito

Referente: **Ofício de Solicitação nº 001/2022**

Senhores,

Cumprimentando-os cordialmente, servimo-nos do presente para responder ao Ofício nº 001/2022 encaminhado para este órgão que atua em proteção e defesa aos direitos do consumidor, nos solicitando informações para pesquisa acadêmica no âmbito da Universidade Federal Rural do Semiárido (Campus Mossoró).

Neste sentido, segue em anexo o questionário preenchido com as informações solicitadas.

No mais, fico à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,


Mytchelly Kelly Rocha Paiva Soares
Coordenadora do PROCON de Mossoró

Prefeitura Municipal de Mossoró – PMM
Procuradoria Geral do Município de Mossoró – PGM
PROCON – Mossoró - Endereço: Rua Pedro Álvares Cabral, 01, Aeroporto, Mossoró-RN, CEP: 59607-140
Telefone: (84) 3315-5049 ou (84) 99655-5384 – E-mail: procon@prefeiturademossoro.com.br

Fonte: PROCON - Mossoró (2022)

Sobre a Lei nº 13.979/02/2020:

1.1 - Foi identificado aumento no número de reclamações recebidas pelos consumidores referente a rescisão/remarcação de contratos de eventos (festas, formaturas etc).

Não, não houve aumento de reclamações. Em pesquisa no SINDEC – Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor constatou-se apenas uma reclamação contra a empresa IMAGEM, em setembro de 2021, a qual não houve acordo entre as partes e o consumidor fora encaminhado ao Juizado Especial Cível desta comarca.

1.2 - Qual foi a maior dificuldade relatada pelos consumidores, contratantes dos serviços de eventos, que os levaram a desistir do pacto contratualmente firmado e procurar o órgão de defesa do consumidor?

Como dito alhures, não houve procura ao presente órgão de defesa do consumidor. Acredito que a maioria dos consumidores preferiram judicializar o problema causado pelos descumprimentos contratuais. Inclusive, o Ministério Público está investigando os casos em comento.

1.3 - Qual foi a principal justificativa (seja ela legal ou técnica) apresentada pela empresa prestadora que gerou o impasse na resolução da problemática com o consumidor?

Imagino que a justificativa tenha sido relacionada à crise financeira que assola o país.

1.4 - Dentre as reclamações recebidas, qual a estimativa percentual relativa ao sucesso da atuação da V. Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor na tentativa de conciliação entre as partes?

Na única reclamação feita, a qual gerou o processo administrativo de nº 24.003.001.21-0000331, não houve acordo entre as partes.

Sobre a Medida Provisória de nº 948/2020:

2.1 - A V. Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor tomou conhecimento da realização de alguma consulta por parte das autoridades públicas aos órgãos e entidades da sociedade civil para o debate quanto a viabilidade legal da edição da Medida Provisória n. 948 de 2020?

Não aplicável.

Sobre a Lei nº 14.046/2020 (art. 2º):

3.1 - Qual o entendimento da V. Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor no tocante à supressão feita do inciso III, do art. 2º, no momento de conversão da Medida Provisória nº 948/2020 em lei? Essa supressão trouxe mais benefícios ou malefícios ao consumidor?

Entendo que trouxe alguns malefícios ao consumidor, tendo em vista que o mesmo se limitou a aceitar a remarcar os serviços ou utilizar o crédito nas respectivas empresas. O inciso III dava espaço para o consumidor realizar outro tipo de acordo, como por exemplo, ser ressarcido do valor pago.

3.2 - A atuação dos prestadores de serviço, em sua maioria, observou fielmente o que dispunha as hipóteses do art. 2º?

Não sei responder.

3.3 - A V. Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor entende que o dispositivo respeita o devido equilíbrio das partes e os demais princípios das relações consumeristas?

Em tese, sim.

3.4 - A V. Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor considera que o dispositivo citado (art. 2º, Lei nº 14.046/2020) viola preceitos constitucionais? Se sim, quais?

Não.

3.5 - A V. Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor tomou alguma medida, dentro dos limites de sua atuação, em face do que dispunha o art. 2º, da Lei nº 14.046/2020?

Nenhuma, pois não houve reclamações nesse sentido.

Sobre a Lei nº 14.046/2020:

4.1. A V. Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor teve conhecimento e/ou esteve de acordo com os termos assinados no TAC entre a Senacon e a ABEFORM?

Não sei.

4.2. Há posicionamento da V. Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor no tocante às cláusulas de rescisão impostas pelo Termo de Ajustamento de Conduta? Elas obedecem aos preceitos mínimos de proteção ao consumidor?

Como mencionei anteriormente, entendo que descumpre alguns preceitos dos direitos do consumidor, tendo em vista a impossibilidade de aqueles serem ressarcidos dos valores pagos, com exceção das empresas não oferecer a remarcação dos serviços ou a disponibilização do crédito em outros serviços.

5. Considerando o contexto atual, na sua impressão, pode-se considerar que a Lei nº 14.046/2020 produziu efeitos mais positivos ou negativos na vida do consumidor?

Entendo que produziu efeitos mais negativos, pois frustrou as expectativas dos consumidores quanto à prestação dos serviços na forma contratada. Além disto, em que pese à lei conceder opções de resolução, a ausência da possibilidade de distrato e ressarcimento dos valores pagos traz prejuízo financeiro para aqueles que são mais vulneráveis nas relações consumeristas.