



11721681



08012.001157/2020-87



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

NOTA TÉCNICA Nº 33/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001157/2020-87

INTERESSADO: Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

1. RELATÓRIO

1.1. O nível de disseminação do Coronavírus (COVID-19) atingiu o patamar oficial de pandemia quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, no dia 11 de março de 2020, que havia, à época, mais de 115 países com casos registrados de referida infecção. Assim, diante do quadro pandêmico, em 20 de março de 2020, houve a publicação do Decreto Legislativo nº 6 de 2020 no Brasil declarando estado de calamidade pública.

1.2. Considerando a declaração da pandemia de coronavírus (COVID-19)^[1] pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e as recomendações da OMS, do Ministério da Saúde^[2] e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)^[3] a respeito da necessidade de isolamento das pessoas como forma de reduzir mecanismos de transmissão do novo coronavírus (COVID-19) foram adotadas medidas de quarentena (i.e. isolamento social) pelos governos estaduais, municipais e pelo Distrito Federal que impuseram limitações ao funcionamento de estabelecimentos de ensino, a fim de evitar o contato presencial e a disseminação do vírus Covid-19, o que acabou por comprometer a prestação de serviços de transporte escolar.

1.3. Portanto, a presente Nota Técnica faz um estudo que tem por finalidade tratar dos efeitos jurídicos nas relações de consumo, especialmente no tocante aos direitos dos consumidores que contrataram serviços de transporte escolar para seus dependentes e que tiveram os serviços suspensos em razão das medidas adotadas que visam evitar a propagação de Covid-19 (coronavírus).

1.4. A presente Nota Técnica decorre, dentre outras causas, do envio do Ofício nº 49/2020, do Procon Municipal de Ponta Grossa/PR, que além de ter colaborado com o desenvolvimento do tema desta Nota, ainda requereu o posicionamento da Secretaria Nacional do Consumidor quanto à obrigatoriedade ou não de manutenção do pagamento das mensalidades relativas ao transporte escolar.

1.5. Observa-se, ademais, as contribuições encaminhadas por documento pelo Procon do Rio de Janeiro (11722136) e pelo Enunciado Procons Paraná 03.02, denominado “Contrato de Prestação de Serviços de Transporte – Vans Escolares” apresentado pelo Procon Estadual do Paraná (11724296).

1.6. É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) encaminhou pedido de elaboração de Nota Técnica a fim de que a Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon apresentasse

posicionamento em relação à ausência de prestação dos serviços de transporte escolar, haja vista o fato de que a suspensão das atividades de ensino comprometeu a execução do referido serviço.

2.2. A questão inicial relaciona-se ao período excepcional vivenciado pelo País em decorrência da adoção de medidas restritivas e indispensáveis de prevenção e enfrentamento do Covid-19. Desde março de 2020, os Governos locais determinaram a suspensão das aulas presenciais nas escolas e, por consequência, houve a suspensão dos serviços de transporte escolar, sendo que essa espécie contratação se encontra diretamente vinculada à prestação dos serviços pelas instituições de ensino e sobre estas recaiu, de forma direta, as medidas de restrição impostas pelos Estados, municípios e Distrito Federal.

2.3. É fato que os estabelecimentos de ensino suspenderam a prestação do serviço não por ato de vontade, mas sim para atender a ordem geral, cujas determinações foram emanadas pelas autoridades competentes da Administração Pública. Da mesma forma, a prestação do serviço de transporte escolar foi afetada, visto que as atividades foram suspensas não por ato de vontade, mas sim por determinação de medidas provenientes de estados e municípios da federação.

2.4. Não obstante, ao passo em que se constata que o prestador de serviço não deve suportar sozinho o ônus dos prejuízos advindos do período da pandemia, não deve igualmente o consumidor arcar com todos os danos originados pelo inadimplemento contratual fruto do caso fortuito e da força maior.

2.5. No caso em espécie, faz-se necessário observar que a natureza do contrato de transporte escolar é de trato sucessivo e execução continuada. Como nos contratos dessa espécie, via de regra, são estabelecidos pagamentos em periodicidade anual, a mensalidade paga pelo consumidor corresponde, geralmente, ao pagamento parcelado da anuidade com a expectativa de cumprimento do contrato até o prazo do seu término.

2.6. Diante de um eventual inadimplemento contratual, em razão do contrato de transporte escolar possuir relação duradoura, torna-se importante levar em consideração o período e o contexto em que foi assumida a obrigação contratual e, após, o fato que causou o descumprimento e a duração estimada da suspensão da prestação do serviço, a fim de prever as consequências financeiras e sociais para as partes contratantes.

2.7. Frente à suspensão do serviço de transporte escolar ocasionada por atos de governo que determinaram que atividades em escolas, universidades e demais estabelecimentos de ensino fossem suspensas, a resposta mais premente e extrema seria a de impossibilidade jurídica superveniente do objeto do contrato, considerando a imprevisibilidade, neste momento, de determinar o período de suspensão das aulas, o que poderia vir a justificar, a depender de cada caso concreto, de pedido de resolução contratual, a teor do artigo 248 do Código Civil.

2.8. Outra situação seria exigir a permanência do pagamento do transporte escolar, o que agravaria o sacrifício econômico suportado pelo consumidor, verificando a onerosidade excessiva com vantagem econômica para a outra parte, já que o consumidor não está recebendo a prestação do serviço, nem existe a possibilidade de prestação alternativa neste caso.

2.9. A Secretaria Nacional do Consumidor recebeu informações de que, quando ocorreu o início da suspensão dos serviços de transporte escolar, alguns órgãos de defesa do consumidor orientaram pais ou responsáveis financeiros a manterem os pagamentos. Naquele momento, ainda não havia clareza em relação ao tempo de duração da decretação do estado de pandemia e de medidas de isolamento social. Assim, de fato, parecia ser possível a retomada do calendário letivo pelas instituições de ensino, o que permitiria uma reposição satisfatória do serviço de transporte escolar.

2.10. Essa expectativa inicial restou frustrada em razão da ampliação do prazo de duração das medidas de isolamento decorrentes do estado de decretação da pandemia. Como consequência direta desse alargamento das medidas de isolamento, observa-se um impacto direto na prestação do serviço de transporte escolar, uma vez que, ainda que sejam retomadas as atividades, inevitavelmente haverá redução do número de viagens/transportes escolares. Tal premissa passou a ser reforçada em razão de duas decisões: i) a Medida Provisória nº 934/2020, e ii) a alteração da metodologia de ensino das escolas de presencial para ensino on-line/à distância.

2.11. A Medida Provisória nº 934/2020, de 01 de abril de 2020, previu ajustes excepcionais no ano letivo da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio), com a dispensa, enquanto o ano letivo for afetado pela situação de emergência de saúde pública, do cumprimento dos 200 (duzentos) dias letivos, mantendo, porém, a necessidade de reposição de 800 horas/aulas anuais. Obviamente, sem a necessidade de cumprimento de um número mínimo de dias letivos, surge a possibilidade de cumprimento da carga horária em menor quantidade de dias, o que resultaria em menor necessidade de deslocamentos dos alunos para as instituições de ensino, afetando diretamente a prestação de serviço de transporte escolar.

2.12. A segunda decisão se refere à alteração da metodologia de ensino das escolas, que passou de presencial para ensino on-line/à distância. Em face da substituição no modo de aprendizado, haverá menos aulas a serem repostas, tanto no período em que houver aulas à distância quanto no momento posterior, em que houver reposição de aulas. Configura-se, desse modo, mais uma causa para a redução da necessidade de deslocamento dos alunos às instituições de ensino, com impacto direto na prestação do serviço de transporte escolar.

2.13. Verifica-se, portanto, que no caso concreto vem sendo gradativamente suprimida a necessidade da realização de aulas presenciais, o que torna dispensável a prestação dos serviços de transporte escolar. Dessa forma, se faz necessária a análise quanto a eventual possibilidade de criação de alternativas consensuais entre os envolvidos, que podem ser monitoradas e acompanhadas pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor, a fim de não haver enriquecimento de uma das partes em detrimento dos prejuízos suportados pela outra.

2.14. Ademais, o Código de Defesa do Consumidor assegurou como direito básico do consumidor em seu artigo 6º, inciso V, a possibilidade de *“modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão por razões que as tornem excessivamente onerosas”*, bem como a de constituir prática abusiva o fornecedor exigir *“vantagem manifestamente excessiva”*, no artigo 39, inciso V, do mesmo diploma legal.

2.15. Sobre esse aspecto, assim decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

“DIREITO CIVIL, PROCESSUAL CIVIL E DO CONSUMIDOR. SENTENÇA EXTRA PETITA. DECISÃO FUNDADA EM FATOS LIGADOS À CAUSA DE PEDIR. INEXISTÊNCIA. CONEXÃO. DISCRICIONARIEDADE DO JUIZ NA SUA DETERMINAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. POSSIBILIDADE. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TELEFONIA MÓVEL PESSOAL COM PRAZO MÍNIMO DE VIGÊNCIA. PERDA DO APARELHO POR CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR. ANATEL. LEGITIMIDADE PASSIVA. INEXISTÊNCIA. REVISÃO DO CONTRATO. CABIMENTO, PARA DETERMINAR A DISPONIBILIZAÇÃO DE OUTRO APARELHO PELA OPERADORA OU, ALTERNATIVAMENTE, A RESOLUÇÃO DO CONTRATO COM REDUÇÃO, PELA METADE, DA MULTA RESCISÓRIA.

(...)

A perda de aparelho celular (vinculado a contrato de prestação de serviço de telefonia móvel pessoal com prazo mínimo de vigência), decorrente de caso fortuito ou força maior, ocasiona onerosidade excessiva para o consumidor, que, além de arcar com a perda do aparelho, pagará por um serviço que não poderá usufruir. Por outro lado, não há como negar que o prazo de carência fixado no contrato de prestação de serviços tem origem no fato de que a aquisição do aparelho é subsidiada pela operadora, de modo que a fidelização do cliente visa a garantir um mínimo de retorno do investimento feito. Tal circunstância exige a compatibilização dos direitos, obrigações e interesses das partes contratantes à nova realidade surgida após a ocorrência de evento inesperado e imprevisível, para o qual nenhuma delas contribuiu, dando ensejo à revisão do contrato, abrindo-se duas alternativas, a critério da operadora: (i) dar em comodato um aparelho ao cliente, durante o restante do período de carência, a fim de possibilitar a continuidade na prestação do serviço e, por conseguinte, a manutenção do contrato; ou (ii) aceitar a resolução do contrato, mediante redução, pela metade, do valor da multa devida, naquele momento, pela rescisão. - Embargos de declaração manifestados com notório propósito de prequestionamento não têm caráter protelatório. Súmula 98/STJ. Recurso especial parcialmente provido.” (STJ - REsp: 1087783 RJ 2008/0192563-0, Relator: Ministra NANCY

ANDRIGHI, Data de Julgamento: 01/09/2009, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/12/2009)

2.16. De modo a evitar discussões judiciais em que cada uma das partes traria argumentos jurídicos consistentes e, sobretudo, o rompimento de contratos estabelecidos em diversos setores da economia, a Secretaria Nacional do Consumidor tem atuado no sentido de construir soluções negociadas em face da atual epidemia e das dificuldades operacionais dela decorrentes. Assim, é importante salientar que o fornecedor, quando possível, deverá estudar alguma forma de compensação com serviços alternativos de interesse ao consumidor contratante ou a sua compensação pecuniária.

2.17. Cabe ao contratado adotar todas as medidas ao seu alcance para minimizar os prejuízos ao consumidor, pois, caso não lhe seja possível prestar o serviço contratado no momento apropriado, como ocorre no presente momento, de forma total ou parcial, deverá ofertar opções alternativas ao contratado para cumprimento do contrato, uma vez que os danos decorrentes da atual conjuntura não poderão ser debitados à conta de apenas uma das partes contratantes, especialmente em relação àquele que é a parte mais fraca da relação de consumo.

2.18. Importante salientar que mesmo face da situação atual e entendendo não ter sido o fornecedor o causador da situação vivenciada pelo País nesse momento, também não se pode descuidar que a sobrecarga e prejuízos advindos no contexto epidemiológico pelo qual o País passa não pode ser carregado apenas para o consumidor, já que cada pessoa, física ou jurídica, deverá contribuir para amenizar a situação de crise, pois todos devem estar cientes de que os prejuízos - sejam de ordem patrimonial, física, psicológica, dentre diversos outros - serão inúmeros e deverão ser repartidos entre todas as esferas e níveis da sociedade.

2.19. Com essa visão abrangente e necessária diante de um cenário imprevisível e superveniente, a Secretaria Nacional do Consumidor, por meio de Notas Técnicas orientativas, vem buscando soluções alternativas que se mostram viáveis aos diferentes setores afetados pela pandemia.

2.20. No transporte escolar, vislumbram-se algumas dificuldades inerentes ao tipo de serviço, ante a impossibilidade de sua reposição integral após o término da pandemia, tanto pela redução dos dias letivos, quanto pela substituição das aulas presenciais pelas aulas on-line com diminuição do número de viagens à instituição de ensino.

2.21. A recomendação que se apresenta para o momento é a de diálogo e busca de acordo entre as partes, visando atender aos interesses de ambos os contratantes, já que muitas escolas ainda farão a reposição parcial de algumas aulas e dessa forma será necessário o uso do transporte escolar.

2.22. Assim, o consumidor que foi minimamente impactado financeiramente com os efeitos do COVID-19, pelo princípio da solidariedade esculpido no artigo 3º, inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 poderá optar por manter os pagamentos dos fornecedores, que também estão com dificuldades financeiras, a fim de ser mantida a continuidade da atividade econômica, com a geração de crédito para utilização futura ou abatimento/compensação nas demais mensalidades quando do retorno da prestação do serviço.

2.23. O consumidor também poderá requerer que descontos proporcionais sejam aplicados relativamente aos dias em que o serviço não foi efetivamente prestado, negociando-se sua devida compensação. Descontos também poderão ser pleiteados com base na diminuição dos gastos com combustíveis, economia na manutenção com desgastes do veículo, alimentação dos motoristas, dentre outros. Assim, diante dos dias de paralisação e diminuição das despesas relativas ao transporte, entende-se que referida compensação pode ser aplicada em contrapartida pecuniária futura, após a cessação da crise do Covid-19, para desconto sobre mensalidades a vencer.

2.24. O consumidor também poderá requerer do fornecedor a opção de suspensão temporária de pagamento, sem extinção do contrato, até que retornem as aulas e conseqüente retorno dos serviços de transporte escolar. A suspensão dos pagamentos deverá atender ao direito do consumidor, mas, de preferência, negociando-se para que não seja comprometida de forma irreversível a viabilidade futura da prestação do serviço pelo fornecedor.

2.25. Por fim, poderá o consumidor requerer a rescisão do contrato, se inviável ou impossível a aplicação das medidas anteriores, situação em que não arcará com o pagamento de multas por rescisão ou qualquer outro ônus, ainda que eventualmente constem do contrato, em face da impossibilidade de prestação do serviço contratado. Aconselha-se que, caso o valor relativo ao contrato tenha sido total ou parcialmente quitado, a devolução de eventual quantia relativa ao montante/percentual dos valores relativos aos serviços não prestados se opere após o término da pandemia. Na hipótese de rescisão, também não estará o fornecedor obrigado a assegurar a vaga do estudante/consumidor quando do retorno às aulas.

2.26. Importante reforçar que a opção mais radical, isto é, a de rescisão contratual, poderá ter como resultado a não disponibilidade do serviço em momento futuro. Isso porque o cancelamento em massa do serviço poderá resultar no término da sua prestação pelo transportador autônomo, uma vez que este pode não ter condições de se manter sem o pagamento das mensalidades ou pode não considerar economicamente interessante a continuidade da prestação do serviço buscando outra atividade econômica. Vale considerar que o cancelamento em massa resultará condições menos vantajosas para o consumidor quando do retorno das atividades escolares, especialmente nos casos em que os pais ou responsáveis financeiros dependam exclusivamente do serviço de transporte escolar para que o aluno compareça à instituição de ensino.

2.27. Além das mudanças na disponibilidade de oferta, vale lembrar que, para requerer novamente a prestação de serviços de transporte escolar após a rescisão, o consumidor precisará requerer nova contratação, estando sujeito a eventuais alterações de valores, que podem resultar de mudanças nas características do serviço. Como exemplo disso, é possível imaginar o seguinte: a redução do número de prestadores de serviço, a alteração da composição de alunos em cada veículo, mudanças de trajeto, entre outras mudanças possíveis que geram impactos evidentes e inevitáveis sobre o custo do serviço.

2.28. Assim, vale observar as opções descritas acima, isto é, as que não implicam na rescisão contratual e partem do entendimento de buscar a harmonia contratual sem que haja o enriquecimento de uma parte em detrimento da outra. Por essa razão, entende-se que tais alternativas são aplicáveis à espécie em análise e, portanto, válidas.

2.29. Em síntese, durante o período de epidemia, com as medidas restritivas governamentais em curso, entende-se que apenas nos casos em que não houver, dentre as opções mencionadas acima, uma possibilidade alternativa à resolução do contrato, que seja ela operada de forma a preservar o direito do consumidor sem, contudo, comprometer economicamente o prestador de serviço, diante dos efeitos sistêmicos que possam inviabilizar a futura continuidade da prestação de serviços pelo fornecedor.

3. RECOMENDAÇÃO

3.1. Diante de um contexto imprevisível, em que todas as relações sociais vêm sofrendo sérias alterações, não poderia ser diferente com as relações de consumo. Assim, diante das mazelas causadas pelo Covid-19 (coronavírus) nas relações consumeristas, a Senacon recomenda que consumidores e fornecedores negociem soluções alternativas, antes de decidir pela resolução do contrato.

3.2. Nesse sentido, orienta-se que, inicialmente, ocorra a oferta e aceitação de descontos proporcionais aos dias de serviço não prestados, bem como descontos decorrentes de diminuição de gastos. Essa é uma alternativa que tem o mérito de distribuir o ônus entre as partes: nem o consumidor deverá arcar com os pagamentos integrais, já que a prestação do serviço foi reduzida, nem o fornecedor verá interrompido por completo o seu fluxo de caixa, o que ocorreria se houvesse a rescisão contratual.

3.3. Recomenda-se aos consumidores que não sofreram impacto financeiro significativo durante a pandemia de COVID-19 que mantenham os pagamentos aos fornecedores sempre que possível. Tal recomendação se fundamenta no princípio da solidariedade, esculpido no artigo 3º, inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Os valores pagos durante a paralisação dos serviços devem ser transformados em crédito para utilização futura ou abatimento/compensação nas demais mensalidades quando do retorno da prestação do serviço, ainda que seja necessário efetuar tal compensação na prestação de serviços a ser realizada no ano seguinte.

3.4. Essa recomendação é especialmente válida para os pais ou responsáveis que dependem exclusivamente da prestação de serviço de transporte escolar para viabilizar o deslocamento dos alunos para as instituições de ensino. A manutenção dos pagamentos evitará que diversos prestadores de serviço, que estão com dificuldades financeiras, abandonem essa atividade econômica, o que garantirá a continuidade do serviço no momento posterior à crise atual.

3.5. Deve ser avaliada, ainda, a hipótese de aceitação da suspensão temporária de pagamentos de mensalidade até que haja o retorno dos serviços normais de transporte escolar, especialmente no caso de fornecedores capazes de suportar essa redução de fluxo de caixa sem que isso signifique o encerramento das atividades. Aplica-se, nessa hipótese, o mesmo princípio da solidariedade mencionado anteriormente.

3.6. Sendo assim, recomenda-se aos membros do SNDC e a todas as entidades de defesa do consumidor a buscar pela conciliação entre fornecedores e consumidores para que ambos cheguem a um entendimento acerca de qualquer uma das formas de encaminhamento sugeridas acima para solução harmônica do problema, evitando-se, ao máximo, a judicialização.

3.7. No caso, se a opção do consumidor for efetivamente pelo cancelamento do contrato, recomenda-se que sejam exauridas as tentativas de negociação ao invés do rompimento contratual imediato, de modo a minimizar a multiplicação dos prejuízos eventualmente experimentados por todos os envolvidos na relação contratual de consumo. Neste caso o consumidor não arcará com o pagamento de multas por rescisão ou qualquer outro ônus, ainda que eventualmente constem do contrato, em face da impossibilidade de prestação do serviço contratado. Na hipótese de rescisão, também não estará o fornecedor obrigado a assegurar a vaga do estudante/consumidor ou o mesmo valor do serviço quando do retorno às aulas.

3.8. Diante do ambiente de incertezas, também é recomendável que eventual compensação de valores oriundos da rescisão ocorra em momento posterior ao encerramento da atual quarentena e das medidas de combate à epidemia. Tal recomendação busca evitar que o cancelamento dos contratos e a obrigação de reembolso comprometa a oferta do serviço no mercado e afete o cumprimento dos demais contratos com outros consumidores. Assim, no caso do valor relativo ao contrato ter sido total ou parcialmente quitado, aconselha-se que a devolução de eventual quantia relativa ao montante/percentual dos valores relativos aos serviços não prestados se opere após o término da pandemia, sempre que possível.

À consideração superior.

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Coordenador Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo.

JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES

Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

[1] Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020.

[2] Portaria nº 188 GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nConv) e

Portaria nº 454 GM/MS de 20 de março de 2020, que declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (Covid-19).

[3] Brasil. Anvisa. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/coronavirus/regulamentos>. Acesso em 30 de abril de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 19/05/2020, às 19:36, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Oliveira Domingues, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 20/05/2020, às 13:50, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **11721681** e o código CRC **B9D6283D**
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.