

# PARECER N° 139, DE 2021 - PLEN

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2021, oriundo da Medida Provisória nº 1.036, de 17 de março de 2021, que 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.

SF/21061.04761-15

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÉGO**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 14, de 2021, oriundo da Medida Provisória (MPV) nº 1.036, de 17 de março de 2021, que *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.*

A MPV nº 1.036, de 2021, é composta por três artigos e tem o objetivo de ampliar os prazos para remarcação e reembolso de serviços nos setores de turismo e cultura, estabelecidos de forma extraordinária pela Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, resultante da conversão da Medida Provisória nº 948, de 8 de abril de 2020.

O art. 1º altera a ementa da Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, suprimindo a vinculação expressa ao Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e passando a especificar que a lei dispõe sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura.

O art. 2º altera dispositivos da Lei nº 14.046, de 2020. A exemplo da alteração feita à ementa, diversos comandos receberam nova redação para fazer menção aos “efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura” onde antes constava referência

ao “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”. As regras previstas na Lei nº 14.046, de 2020 passam a ser aplicáveis na hipótese de adiamento ou de cancelamento de serviços, de reservas e de eventos, incluídos shows e espetáculos, até 31 de dezembro de 2021. Além disso, são feitas outras alterações no texto legislativo com vistas a estender os prazos das medidas excepcionais.

Em sua redação original, o art. 2º da Lei nº 14.046, de 2020, previa que, na hipótese de cancelamento de serviço, reservas ou eventos, o fornecedor não seria obrigado a reembolsar os valores pagos pelo consumidor desde que: (I) possibilitasse a remarcação do serviço, reserva ou evento; ou (II) disponibilizasse crédito para uso ou abatimento na compra de outros serviços, reservas e eventos disponíveis nas respectivas empresas. Tal crédito poderia, de acordo com o § 4º do mesmo artigo, ser utilizado dentro do prazo de 12 meses contado da data de encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (ou seja, até 31 de dezembro de 2021).

A nova redação dada ao dispositivo passa a prever que tais créditos poderão ser utilizados pelo consumidor até 31 de dezembro de 2022. Nas hipóteses de remarcação do serviço, reserva ou evento, o prazo máximo de dezoito meses previsto no art. 2º, § 5º, II, foi ampliado em seis meses, e agora é válido até 31 de dezembro de 2022. Não sendo possível a remarcação ou a disponibilização do crédito, o § 6º do art. 2º estabelece que o valor recebido pelo fornecedor deverá ser restituído ao consumidor até 31 de dezembro de 2022 (portanto, uma ampliação de 12 meses em relação ao prazo original). Houve ainda a inclusão do § 10 ao art. 2º da Lei nº 14.046, de 2020, o qual prevê que, na hipótese de o consumidor ter adquirido créditos junto às empresas fornecedoras até a data de publicação da Medida Provisória nº 1.036, de 18 de março de 2021, o referido crédito poderá ser usufruído até 31 de dezembro de 2022.

Os prazos constantes do *caput* do art. 4º da Lei nº 14.046, de 2020, também foram alterados. Artistas, palestrantes e outros profissionais, contratados até 31 de dezembro de 2021, e que tiverem eventos adiados ou cancelados, ficam desobrigados de reembolsar serviços ou cachês desde que o evento seja remarcado até 31 de dezembro de 2022. Diante desta extensão, o prazo máximo para reembolso dos valores recebidos pelos profissionais ou artistas, constante do § 1º, também foi ajustado para 31 de dezembro de 2022, enquanto o prazo do § 2º, que versa sobre a anulação das multas por cancelamentos de contratos, foi estendido até 31 de dezembro de 2021, na



SF/21061.04761-15

hipótese de os cancelamentos decorrerem das medidas de isolamento social adotadas para o combate à pandemia da covid-19.

O art. 3º é a cláusula de vigência e estipula que a Medida Provisória nº 1.036, de 18 de março de 2021, entra em vigor na data de sua publicação.

A Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória nº 1.036, de 2021 (EMI nº 00001/2021 M Tur MJSP), informa que o setor de turismo apresentou um movimento anual em torno de 75% menor do que o registrado em 2019, apontando ainda que o agravamento da pandemia impôs um freio à retomada econômica. Para o Ministério do Turismo, a prorrogação dos prazos “possibilitará reduzir a pressão sobre o fluxo de caixa das empresas desses setores e, assim, diminuir o risco de insolvência e quebra na cadeia de oferta”. Em resumo, segundo alega, a medida pode ajudar a reduzir o risco de quebras de empresas do setor e a preservar empregos, pois muitos dos fornecedores do setor de turismo e cultura correspondem a pequenos e médios empresários, dispondendo de recursos limitados de capital de giro ou acesso a fontes externas de financiamento.

Durante o prazo regimental para apresentação de emendas perante a Comissão Mista, foram apresentadas à MPV nº 1.036, de 2021, 38 (trinta e oito) emendas de Senadores e Senadoras e de Deputados e Deputadas Federais.

Na Câmara dos Deputados, o Deputado Roberto de Lucena (PODE-SP) foi designado relator da matéria em Plenário, em substituição à Comissão Mista, nos termos do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020.

O PLV nº 14, de 2021, aprovado pela Câmara dos Deputados, mantém a estrutura do texto original, com alterações mínimas, conforme descrito a seguir. Houve acréscimo de um art. 1º ao PLV, com a subsequente renumeração dos demais comandos, a fim de esclarecer o objeto da Lei que se pretende aprovar, em linha como o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre padrões de redação legislativa. Também foram introduzidos ao longo do texto alguns ajustes de gramática e formatação que não representam alterações quanto ao mérito.

A principal alteração feita à proposição está no caput dos arts. 2º e 4º. Enquanto o texto original assinalava que todos os contratos afetados pela pandemia até 31 de dezembro de 2021 estariam sujeitos às regras excepcionais, o texto introduzido na Câmara dos Deputados optou por fixar,



SF/21061.04761-15

além da data de término do regime de excepcionalidade, o seu marco inicial, a partir de 1º de janeiro de 2020.

Com relação à adequação financeira e orçamentária, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, por meio da Nota Técnica nº 16/2021, avaliou que não existem impactos sobre as receitas públicas ou despesas federais, uma vez que “a Medida Provisória sob análise disciplina relações privadas entre prestadores de serviços dos setores de turismo e de cultura e consumidores, no atual contexto da pandemia de covid-19”.

Em seu parecer, o relator na Câmara dos Deputados manifestou-se pela inconstitucionalidade das emendas nºs 10, 14 e 29 diante da ausência de pertinência temática; manifestou-se pela inadequação e incompatibilidade das emendas nºs 13, 22, 34 e 35 sob o ponto de vista financeiro e orçamentário; pelo acatamento da emenda nº 16; e pela rejeição das demais emendas, quanto ao mérito, sob a justificativa de que:

“não caberia, neste momento, dada a gravidade da situação vivida pelos setores de turismo e cultura, introduzir alterações outras à sistemática preconizada pela Lei nº 14.046/20, além daquelas constantes da MP nº 1.036/20. Com efeito, referida medida provisória veio a nosso exame embasada por um consenso entre governo, empresários e consumidores quanto às providências emergenciais a serem adotadas com vistas à sobrevivência daqueles segmentos. As sugestões adicionais, conquanto meritórias, demandaria debates e negociações incompatíveis com a urgência do momento atual.”.

No Senado Federal, a Senadora Rose de Freitas apresentou a Emenda nº 39, que propõe fixar o termo inicial da vigência das regras excepcionais em 20 de março de 2020, data de edição do Decreto Legislativo nº 6, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública em função da pandemia do coronavírus, enquanto o PLV fixa este prazo em 1º de janeiro de 2020.

É o relatório.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, cabe ao Plenário, em substituição à Comissão Mista, emitir parecer sobre a presente matéria.

SF/21061.04761-15

 SF/21061.04761-15

Conforme já mencionado anteriormente, a Lei nº 14.046, de 2020, é resultante da conversão da Medida Provisória nº 948, de 2020, que teve como principal objetivo resguardar os fornecedores do setor de turismo e cultura de se verem obrigados a reembolsar imediatamente os consumidores em função da necessidade de cancelamento de eventos e serviços. A medida busca oferecer uma solução temporária às obrigações de fazer decorrentes de contratos de consumo que não poderão ser cumpridas.

Ao prever prazo para restituição de valores já pagos, nas hipóteses em que a remarcação ou a oferta de créditos fosse inviável, até 31 de dezembro de 2021, bem como um prazo até 30 de junho de 2022 para remarcação dos eventos, a hipótese implicitamente assumida era a de que a pandemia estaria sob controle antes desse prazo, o que possibilitaria que os negócios nos setores de turismo e cultura retomassem gradualmente a normalidade. Contudo, não é o que se observa.

Diante do agravamento da crise sanitária, torna-se infelizmente indispensável que medidas excepcionais adotadas ao longo do ano de 2020 precisem ser prorrogadas. Destacamos que tais prorrogações não se restringem ao setor de cultura e turismo. A Medida Provisória nº 1.024, de 31 de dezembro de 2020, que altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19, seguiu abordagem semelhante à ora proposta. O recrudescimento da pandemia também levou à prorrogação do auxílio-emergencial, e, a fim de regular a matéria, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.

Em tal cenário, restam demonstradas a urgência e a relevância de medidas destinadas a amparar o setor cultural e de turismo em meio aos desafios que se impõem. A persistência da emergência em saúde pública faz com que muitos negócios permaneçam paralisados, registrando faturamento quase nulo e muito aquém do necessário para fazer face aos custos fixos do negócio, colocando em risco a sobrevivência de muitas empresas e empregos.

A nosso ver, as regras excepcionais são focadas não apenas na figura do empresário ou do consumidor, mas em todo o segmento de eventos culturais e turísticos. Busca-se equalizar um desequilíbrio gerado pela pandemia da covid-19, no qual 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, tais como no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor, para cenários de normalidade, precisaram sofrer adequações, a fim de garantir um

reequilíbrio dos contratos. A ideia é continuar protegendo interesses de ambas as partes, contudo, por meio de ajuste em que se permita a entrega final do objeto contratado em condições razoáveis ou seu resarcimento em caso de impossibilidade de cumprimento.

São, portanto, atendidos os pressupostos constitucionais para a adoção da Medida Provisória, nos termos do *caput* do art. 62 da CF.

No que tange à constitucionalidade da MPV nº 1036, de 2021, frisamos que a União é competente para legislar concorrentemente a respeito do direito do consumidor, conforme previsto no art. 24, V, da Carta Magna.

A matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória estabelecido no § 1º do art. 62 da CF nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas (CF, arts. 49, 51 e 52).

Quanto à adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.036, de 2021, consoante a Nota Técnica nº 16/2021 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a matéria não tem repercussão sobre a receita ou a despesa da União e, portanto, não conflita com as normas vigentes de direito financeiro e orçamentário, razão pela qual nos manifestamos por sua adequação financeira e orçamentária.

Não há problemas, ainda, quanto à juridicidade e à técnica legislativa do PLV nº 14, de 2021.

O mérito da matéria, conforme já exposto, é evidente. Diante de situação emergencial, de calamidade em saúde pública, busca garantir a sobrevivência de negócios de grande médio e pequeno porte, salvaguardar empregos e contribuir para a pacificação de conflitos entre fornecedores e consumidores, minimizando as perdas para todos os envolvidos.

O PLV nº 14, de 2021, preserva, em grande medida, a redação da MPV nº 1.036, de 2021. As principais modificações promovidas pela Câmara dos Deputados, conforme já apontamos no relatório, foram as seguintes:

- a) acréscimo de um art. 1º ao PLV, com a subsequente重新數字化 dos demais comandos, a fim de esclarecer o objeto da lei que se pretende aprovar;

- b) alteração do **caput** dos arts. 2º e 4º de forma a fixar o período de vigência das regras excepcionais entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

Reputamos como positivas e satisfatórias as alterações empreendidas pela Câmara dos Deputados e consolidadas no PLV nº 14, de 2021, ao texto da MPV nº 1.036, de 2021, eis que contribuem para o aperfeiçoamento do texto original.

Abstemo-nos de sugerir modificações adicionais ao texto do PLV nº 14, de 2021, por concordamos com a avaliação de mérito também feita pela Câmara dos Deputados no sentido de que, diante da gravidade da situação, não é conveniente introduzir outras alterações à sistemática já vigente nos termos na Lei nº 14.046, de 2021. A alternativa mais acertada, a nosso ver, é a de limitarmo-nos à extensão dos prazos de vigência das regras excepcionais negociadas em 2020.

Com relação à Emenda nº 39, gostaríamos de pontuar que, embora a preocupação levantada seja pertinente, o § 1º do art. 2º da Lei nº 14.046, de 2020, já previa a possibilidade de aplicação das regras de cancelamento e remarcação a partir de 1º de janeiro de 2020. A redação proposta pela Câmara, assim, uniformiza os prazos, reduzindo as chances de interpretações díspares do comando, razão pela qual sugerimos manter o texto oriundo da Câmara.

### III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é: *i)* pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.036, de 2021; *ii)* pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.036, de 2021, e do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2021; *iii)* pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2021; e *iv)* no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2021, e pela rejeição das emendas apresentadas.