



14819525



08012.001249/2021-48



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

NOTA TÉCNICA Nº 22/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001249/2021-48

ASSUNTO: Harmonização e Fortalecimento da Relação entre Consumidores e Pequenas Empresas.

INTERESSADO: SEBRAE.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Nota Técnica para fornecer subsídios para a harmonização e o fortalecimento da relação entre os Consumidores e as Pequenas Empresas por meio da atuação do Poder Público.
2. Para fins metodológicos, são consideradas pequenas empresas referidas nesta Nota Técnica todas aquelas abrangidas pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no caso: os Microempreendedores Individuais (MEI) e as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPes).
3. Esta Nota Técnica da Senacon contou com a colaboração do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), cuja equipe forneceu dados e informações acerca da situação atual das pequenas empresas no Brasil, especialmente no contexto da pandemia.
4. Para a harmonização das relações de consumo e contribuição ao enfrentamento dos desafios e crises advindos da pandemia, busca-se a materialização da integração entre os princípios constitucionais da ordem econômica nacional de defesa do consumidor (art. 170, inciso V, da Constituição Federal) e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (art. 170, inciso IX, da CF).
5. Dessa forma, no que se refere às perspectivas para maior cooperação interinstitucional, busca-se sugerir um marco para maior aproximação entre o SEBRAE e suas unidades nos Estados junto aos Procons Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, sob a coordenação conjunta da Senacon e do SEBRAE Nacional, bem como o aperfeiçoamento da base de dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), ou seu sucessor, e da plataforma Consumidor.gov.br para contemplar as especificidades das MPes, especialmente dos MEIs.
6. Portanto, o objetivo da Nota é identificar os elementos que aproximam as duas disciplinas – defesa do consumidor e tratamento favorecidos às empresas de pequeno porte –, fornecendo subsídios para o aprimoramento e maior coordenação das políticas públicas voltadas à proteção dos consumidores tanto por parte dos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), quanto do SEBRAE, e ao adequado tratamento dos MEIs e MPes, tanto parte dos órgãos do SNDC, quanto pelo SEBRAE, por meio de proposição, constante do Anexo I, de um Acordo de Cooperação Técnica.

I - RELATÓRIO

1.1. A premente harmonização entre os princípios constitucionais da ordem econômica voltados para as duas partes das relações de consumo

7. Assim como ocorre no já histórico relacionamento entre os princípios constitucionais da defesa da concorrência e da defesa do consumidor, nos últimos anos e especialmente com o advento da pandemia de Covid-19, torna-se imprescindível a busca de harmonização dos dois princípios voltados para as duas partes das relações de consumo: o princípio da defesa do consumidor e o princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

1.1.1. Arcabouço constitucional e legal

8. Para fins de harmonização das relações de consumo – definidas pela existência da parte consumidora e da parte fornecedora – são dois os princípios da ordem econômica constitucional a serem integrados: defesa do consumidor e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, conforme abaixo:

- a defesa do consumidor (CF: art. 5º, XXXII; art. 24, V e VIII; art. 170, V; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 48), com os seguintes destaques:

Art. 5º, XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

V – defesa do consumidor.

- Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (CF: art. 146, III, d; art. 170, IX; art. 179; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 94), com os seguintes destaques:

Art. 170, IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

9. Vê-se, então, que o próprio texto constitucional reconhece a necessidade de compatibilizar a defesa do consumidor com os outros fundamentos da ordem econômica, constantes do artigo 170 da Constituição.

10. Ao se atuar para a harmonização desses dois princípios – defesa do consumidor e tratamento favorecido às empresas de pequeno porte –, cria-se uma perspectiva de integração principiológica da ordem econômica constitucional com efeitos também sobre outros princípios constitucionais, como: a promoção da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, em prol da existência digna e justiça social, constantes do *caput* do Art. 170, da CF.

11. Por seu turno, as duas legislações específicas, criadas a partir de mandamento constitucional, são o CDC e a Lei Complementar da MPE:

- Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/1990): art. 4º, I, II, alíneas a e c, III, IV e IV; art. 29; 106, VIII, XIII, parágrafo único:

Art. 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, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

(...) III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

Art. 29. Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas.

Art. 106. O Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico (MJ), ou órgão federal que venha substituí-lo, é organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe:

(...) VIII - solicitar o concurso de órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, bem como auxiliar a fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de bens e serviços;

(...) XIII - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.

Parágrafo único. Para a consecução de seus objetivos, o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor poderá solicitar o concurso de órgãos e entidades de notória especialização técnico-científica.

- Lei Complementar da MPE (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006): art. 1º, caput; art. 55, caput e §7º; art. 74-A; Art. 75, caput, §§1º e 2º; Art. 75-A:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...);

Art. 55. A fiscalização, no que se refere aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança, de relações de consumo e de uso e ocupação do solo das microempresas e das empresas de pequeno porte, deverá ser prioritariamente orientadora quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

(...) §7º Os órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal deverão observar o princípio do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido por ocasião da fixação de valores decorrentes de multas e demais sanções administrativas.

Art. 74-A. O Poder Judiciário, especialmente por meio do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, e o Ministério da Justiça implementarão medidas para disseminar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte em suas respectivas áreas de competência.

Art. 75. As microempresas e empresas de pequeno porte deverão ser estimuladas a utilizar os institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem para solução dos seus conflitos.

§1º Serão reconhecidos de pleno direito os acordos celebrados no âmbito das comissões de conciliação prévia.

§2º O estímulo a que se refere o caput deste artigo compreenderá campanhas de divulgação, serviços de esclarecimento e tratamento diferenciado, simplificado e favorecido no tocante aos custos administrativos e honorários cobrados.

Art. 75-A. Para fazer face às demandas originárias do estímulo previsto nos arts. 74 e 75 desta Lei Complementar, entidades privadas, públicas, inclusive o Poder Judiciário, poderão firmar parcerias entre si, objetivando a instalação ou utilização de ambientes propícios para a realização dos procedimentos inerentes a busca da solução de conflitos.

12. Para a implementação concreta da harmonização dos dois princípios constitucionais, o foco principal é sobre a atuação articulada do Poder Público, por meio da regulamentação do tratamento do MEI nos Procons também como consumidores e do fortalecimento da atuação estatal conjunta na proteção dos consumidores e no tratamento favorecido às pequenas empresas.

13. O efeito esperado é que as MPEs possam ter um tratamento diferenciado e favorecido nos Procons, enquanto fornecedores, e que seja efetivado o tratamento dos MEIs, previstos nas Notas Técnicas nº 14/2015 e nº 52/2019, pelos mesmos órgãos, também como consumidores de bens e serviços finais. Por seu turno, busca-se inserir a proteção dos consumidores no âmbito das políticas voltadas às micro e pequenas empresas (MPEs), promovidas pelos órgãos responsáveis: SEBRAE, tanto em âmbito nacional, quanto por suas representações estaduais; também a plataforma Consumidor.gov.br poderá ser aperfeiçoada para esse tratamento diferenciado e especial para os MEIs e toda a categoria das MPEs.

14. Além disso, a aproximação maior das MPEs com órgãos e entidades públicas que promovem a defesa do consumidor pode servir como mais um incentivo para que tais empresas também aperfeiçoem seus mecanismos de atendimento e qualidade no fornecimento de seus produtos ou serviços aos consumidores finais que são seus clientes. Por isso, a regulamentação da situação específica dos MEIs, enquanto consumidores finais também, é um passo fundamental e concreto nesse sentido, de aproximar os dois polos da relação de consumo.

15. Busca-se, assim, reduzir o hiato informacional entre os consumidores e as MPEs, por meio de medidas de prevenção de conflitos de consumo, que, por sua vez, corroborem a atuação estatal para que tais empresas possam se manter no mercado e manter seus trabalhadores empregados uma vez que também os empregados de tais empresas – assim como de qualquer tipo de empresa – constituem os próprios consumidores individuais, em um fluxo circular e inter-relacionado.

1.2. Impactos da Covid-19 sobre os consumidores e as pequenas empresas

16. Conforme se observa a partir das notícias, análises econômicas e vivência da nova realidade imposta pela pandemia de Covid-19, a crise econômica, social e de saúde tem impactado a vida de consumidores, famílias e empresas, especialmente as de pequeno porte.

17. De acordo com a página oficial da Organização Mundial da Saúde (OMS), a Covid-19 foi caracterizada como uma pandemia em 11 de março de 2020 (disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>). Desde então, houve impactos

negativos profundos sobre diferentes mercados de consumo em praticamente todos os países, com efeitos especialmente graves sobre os consumidores e as microempresas e empresas de pequeno porte.

18. Em 2020, com o impacto da pandemia sobre a economia, o PIB do Brasil teve redução de 4,1%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ainda que, para este ano de 2021, a previsão seja de crescimento do PIB, a expectativa da OCDE é que tal crescimento do Brasil seja menor do que a média mundial (Relatório da OCDE disponível em: <http://www.oecd.org/economic-outlook/>. Acesso em 02.05.2021).

19. No caso dos consumidores, os efeitos negativos da pandemia são diretamente sobre sua situação econômica e, principalmente, sobre sua saúde. Os impactos sobre os consumidores ocorrem de forma desigual. Muitos consumidores perderam seu emprego, encontrando-se com dificuldades para dar continuidade ao pagamento de empréstimos e até mesmo pagamentos de contas de serviços públicos, essenciais para o dia a dia. A manutenção do mínimo existencial – alimentação, moradia e outras necessidades básicas – torna-se muitas vezes inviável sem o auxílio de programas sociais, como é o caso do auxílio emergencial do governo federal.

20. De acordo com a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a “quantidade de famílias com dívidas no Brasil registrou novo aumento em fevereiro, chegando a 66,7% do total no País” (disponível em: <https://www.portaldocomercio.org.br/noticias/peic-mais-familias-endividadas-porem-inadimplencia-segue-em-queda/320323>).

21. A Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senacon/MJSP) e os membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) assinaram a Nota Técnica Conjunta nº 3/2020, em defesa da aprovação do Projeto de Lei nº 3515/2015. Conhecido como Projeto de Lei do Superendividamento, um dos principais objetivos é modificar medidas relacionadas à concessão de crédito para prevenir o superendividamento de consumidores (notícia disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-e-sdnc-assinam-nota-tecnica-a-favor-de-pl-que-combate-superendividamento#:~:text=A%20reda%C3%A7%C3%A3o%20do%20PL%203515,de%20casa%20para%20a%20moradia%22>).

22. Conforme apontado na referida Nota Técnica Conjunta nº 3/2020, a precariedade da situação econômica dos consumidores superendividados torna-se ainda mais dramática com a pandemia:

2.2. O problema do superendividamento se refere a temática interdisciplinar, com impactos jurídicos, econômicos, psicológicos, sociais, dentre outros, que atinge milhões de consumidores e suas famílias e se torna ainda mais dramático e imprevisível com a crise do Covid-19 e seus efeitos, como a perda de emprego ou de fontes de renda usuais. Desse modo, a vulnerabilidade do consumidor superendividado se encontra ainda mais agravada no contexto da pandemia.

23. Por seu turno, também no âmbito dos fornecedores, a crise afeta de maneira desigual os grandes fornecedores e os pequenos. A proteção das microempresas e das pequenas empresas (MPEs), que incluem os microempreendedores individuais (MEIs), é prevista na Constituição Federal, dada a sua relevância econômica e social. Entretanto, os atuais instrumentos de políticas públicas disponíveis para as MPEs – consideradas os fornecedores mais vulneráveis da sociedade e por isso detentores de proteção constitucional e legal especial –, por vezes não são suficientes no contexto da pandemia.

24. Especificamente os Microempreendedores Individuais (MEIs) são os mais vulneráveis dentre a categoria de empresários e, em consequência, os mais prejudicados pela crise, muitos chegando a ter que encerrar suas atividades. Nesse sentido, importante já destacar que todos os MEIs são considerados, por esta Senacon, titulares de proteção enquanto consumidores, nos termos da Nota Técnica nº 14/2015/ASSESSORIA SENACON/GAB SENACON/SENAÇON e Nota Técnica nº 52/2019/CGEMM/DPDC/SENAÇON/MJ.

25. No que se refere ao crédito, por exemplo, apesar de políticas governamentais importantes, como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), são as instituições financeiras públicas e privadas que decidem se concedem ou não os créditos ou empréstimos, os quais, muitas vezes, não têm chegado às MPEs ou chegam em percentual muito reduzido do montante necessário.

26. Uma pesquisa realizada pelo SEBRAE aponta que os pequenos negócios são os mais afetados pela crise mundial gerada pelo Coronavírus. Dados do início do mês de abril de 2020 demonstravam que os pequenos negócios tinham, em média, 23 dias de caixa de reserva (disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Impacto-do-coronav%C3%ADrus-nas-MPE-2%C2%AAedicao_segmentos_v6.pdf, acesso em 05.08.2020), e que, em meados de novembro de 2020, 56% dos empresários não conseguiram obter crédito junto as instituições financeiras (disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2021/01/Impacto-coronav%C3%ADrus-nas-MPE-9%C2%AAedicao_DIRETORIA-v4.pdf, acesso em 21.05.2021).

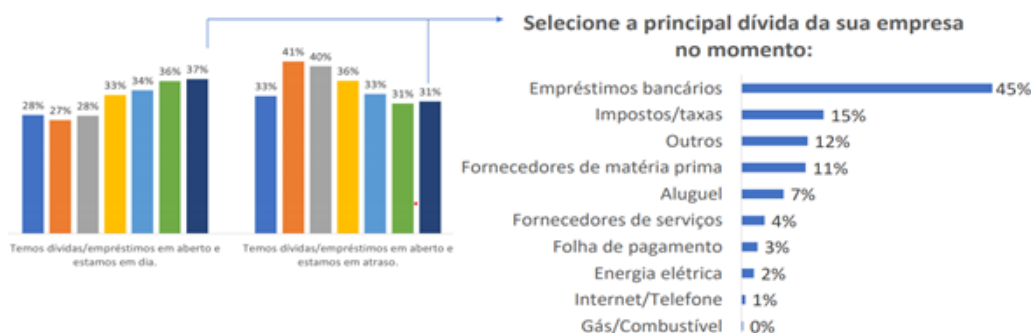
27. Segundo Pesquisa do IBGE de 30 de junho de 2020, a percepção dos impactos sobre as atividades empresariais é maior para as empresas de pequeno porte:

Entre 2,8 milhões de empresas em funcionamento na segunda quinzena de junho, 62,4% perceberam impactos negativos decorrentes da crise do novo coronavírus em suas atividades. O impacto é maior em

empresas de pequeno porte, com até 49 funcionários – o maior contingente da amostra – em que 62,7% perceberam efeitos negativos; ante 46,3% das de porte intermediário, com até 499 funcionários, e 50,5% entre as de grande porte, com 500 funcionários ou mais. São os dados da pesquisa Pulso Empresa, divulgados hoje (30) pelo IBGE.

(...) Para metade das empresas em atividade (50,7%), houve redução nas vendas, notadamente entre as de pequeno porte.

28. Nesse cenário de escassa liquidez, ao final de 2020, 68% dos pequenos negócios estavam endividados, sendo o pagamento de empréstimos bancários tributos e fornecedores, os maiores motivadores da inadimplência. Entre março e novembro do ano passado, o faturamento das MPEs chegou a ser 70% menor do que antes da pandemia (Sebrae, 2020), o que confirma os dados levantados pelo IBGE, e estima-se até o momento R\$ 106 bilhões em passivos acumulados, sujeitos a resolução pela via contenciosa. Como as pesquisas do IBGE não consideram os Microempreendedores Individuais (MEIs), é possível que as dívidas passíveis de litígio sejam ainda maiores (disponível em: http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/despesas-das-mpe-passiveis-de-judicializacao-podem-ultrapassar-r-106-bilhoes,0de9c76f039d3710VgnVCM1000004c00210aRCRD?utm_source=BenchmarkEmail&utm_campaign=Sebrae_Informa_Ed_98&utm_medium=email, acesso em 12.08.2020).



29. Desse modo, toda a situação de crise pandêmica e enfraquecimento sem precedentes dos Consumidores e das Microempresas e de Empresas de Pequeno Porte causado pela pandemia exigem a atuação coordenada efetiva do Poder Público.

1.3. Perspectiva Internacional Comparada

30. No mundo, segundo dados da Organização Mundial do Trabalho (OIT), uma parcela significativa da perda de empregos associada à Covid-19 vem ocorrendo em pequenas empresas, responsáveis por mais de 70% dos empregos em países de baixa e média renda. Evidências observadas revelam claramente como as MPEs foram particularmente afetadas pela pandemia ("MSME Day 2020: the COVID -19 pandemic and its impact on small business", disponível em: https://www.ilo.org/empent/whatsnew/WCMS_749275/lang-en/index.htm).

31. Em blog da OIT de 16 de abril de 2020, são identificadas políticas que podem ajudar os pequenos negócios em relação à pandemia, com a sugestão de "oportunidade para todas as unidades econômicas emergirem do choque e se tornarem parte de uma economia de mercado mais integrada e acomodatória":

This is an opportunity for all economic units to emerge from the shock and become part of a better integrated and accommodative market economy ("Which policies can help small businesses withstand COVID-19", disponível em: <https://iloblog.org/2020/04/16/which-policies-can-help-small-businesses-withstand-covid-19/>).

32. O artigo "Coronavírus como um Catalisador para Transformar a Política do Consumidor e Aplicação da Lei" ("Coronavirus as a Catalyst to Transform Consumer Policy and Enforcement", disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10603-020-09462-0>) traz desafios importantes para a defesa do consumidor, como a limitação para o reembolso dos consumidores, no contexto da pandemia de Coronavírus:

Also, they also often only have limited powers to recover money on behalf of consumers, meaning that consumers may be protected for the future, but the detriment already suffered is not always compensated.

(...) During the Covid-19 epidemic, the fragility of consumer rights was exposed. Admittedly, this point, needs to be put into a wider context.

33. No contexto brasileiro, os impactos da pandemia no mercado de consumo têm sido devastadores, tanto sobre os consumidores, quanto também os fornecedores. Devido à Covid-19 mais de meio milhão de pequenas empresas fecharam suas portas somente nas duas semanas de julho de 2020 ("Coronavirus lockdowns shutter 522,700 Brazil businesses in two weeks", com base em estatísticas do IBGE, disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-brazil-bankruptcy/coronavirus-lockdowns-shutter-522700-brazil-businesses-in-two-weeks-idUSKCN24H2XR>).

34. O estudo acadêmico “As Pequenas Empresas como consumidoras são suficientemente protegidas?” (“Small Businesses As Consumers: Are They Sufficiently Well Protected?”, disponível em: http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/8264594/fsb+project_small_businesses_as_consumers.pdf/f1ed4da5-14cf-4b80-a1d8-ff76a0781def, p.3) traz relevante pesquisa sobre o tema, apontando a existência de maiores dificuldades para atuação dos pequenos fornecedores:

There is increasing recognition, however, that smaller business customers, and in particular sole traders and micro businesses, are likely to face many of the same problems as individual consumers when making purchasing decisions, especially when buying products or services that are not directly related to their particular line of business. For this report, we have reviewed the available evidence on the behaviour of smaller business customers and their treatment by suppliers. While this evidence is limited, it is broadly supportive of the view that smaller businesses find it significantly more difficult than larger businesses to make effective purchasing decisions.

35. Além do Brasil, há outras jurisdições que preveem a possibilidade de pequenas empresas serem consideradas consumidores em suas legislações. No caso do México, a Ley Federal de Protección al Consumidor (Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/113_261219.pdf) prevê expressamente que microempresas ou micro indústrias previstas na legislação especial para pequenas empresas possam ser consideradas consumidoras:

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta ley, se entiende por: I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

Tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones a que se refieren los referidos preceptos cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, respectivamente y conforme a los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta ley.

36. Na Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor da Costa Rica (Disponível em: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26481&nValor3=92463&strTipM), também se prevê a possibilidade de proteção ao pequeno industrial ou artesão:

Artículo 2º: (...) Consumidor: Toda persona física o entidad de hecho o de derecho, que, como destinatario final, adquiere, disfruta o utiliza los bienes o los servicios, o bien, recibe información o propuestas para ello. También se considera consumidor al pequeño industrial o al artesano -en los términos definidos en el Reglamento de esta Ley- que adquiera productos terminados o insumos para integrarlos en los procesos para producir, transformar, comercializar o prestar servicios a terceros

37. Observa-se, desse modo, que, para o caso do Brasil, os MEIs já são considerados consumidores ao adquirirem bens ou serviços como destinatários finais. Além disso, todas as MPEs são detentoras de tratamento diferenciado e favorecido em comparação às médias e grandes empresas, de acordo com a legislação em vigor.

1.4. Caracterização dos MEIs e das MPEs e de sua atuação nos mercados de consumo, para fins de seu tratamento pelos órgãos de defesa do consumidor

38. Para melhor compreensão do universo das microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs), incluindo quanto aos aspectos conceituais, será feita sua caracterização, iniciando com seu grupo vulnerável, o dos Microempreendedores Individuais (MEIs).

39. Os Microempreendedores Individuais (MEIs) já foram objeto de duas Notas Técnicas anteriores (Nota Técnica nº 14/2015/ASSESSORIA SENACON/GAB SENACON/SENACON e Nota Técnica nº 52/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ). Ambas as Notas Técnicas consubstanciam estudos técnicos que fundamentam o reconhecimento do Microempreendedor Individual (MEI) como sujeito de direitos enquanto consumidor de produtos e serviços, de modo excepcional, nos termos do CDC. O pressuposto adotado é que o MEI é um trabalhador individual que se formaliza como pessoa jurídica, sendo detentor de tratamento especial pelo Poder Público, ainda maior do que o dado às MPEs.

40. Nesta Nota Técnica, pretende-se indicar regulamentação para o tratamento dos Procons em relação aos MEIs, tanto como o grupo de fornecedores mais vulnerável no âmbito das MPEs, e, por isso, especialmente destinatário de tratamento especial e favorecido por parte do Poder Público, como também como consumidores, nos casos em que atuem como destinatários finais de produtos ou serviços.

41. Conforme se observa nas Notas Técnicas nº 14/2015 e nº 52/2019, que tratam da caracterização do MEI como consumidor, não se discute o caráter profissional do MEI – o qual é, na verdade, um profissional alçado à formalização – mas sim enfatiza-se a extremada vulnerabilidade do MEI como o mais frágil agente econômico da categoria fornecedor dentre os empresários abarcados pela Lei Complementar nº 123, de 2006.

42. Tal concepção consagra a finalidade de fins lucrativos e de caráter profissional do MEI, cuja proteção estatal se encontra consolidada na Lei Complementar e demais normas e cuja vulnerabilidade em adquirir ou utilizar produto ou serviço como destinatário final – distinta de sua atividade profissional – exige atenção estatal especial mesmo no âmbito das micro e pequenas empresas (MPEs).

43. De acordo com a página do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), as micro e pequenas empresas (MPEs), representam 99,1% do total de empresas registradas no País e respondem por 52% dos empregos com carteira assinada no setor privado (cerca de 16,1 milhões) (disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-07/pequenas-empresas-garantem-saldo-positivo-de-empregos-mostra-sebrae>).

44. O artigo 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, apresenta as empresas por ela abarcadas consideradas microempresas ou empresas de pequeno porte, todas devidamente registradas no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso. São elas:

- a sociedade empresária,
- a sociedade simples,
- a empresa individual de responsabilidade limitada e
- o empresário a que se refere o art. 966 do Código Civil.

45. Aqui cabe também mencionar estarem incluídas as MPEs previstas na Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019 – que atualizou a Lei Complementar nº 123, de 2006 –, chamadas de *Startups* e cuja atuação é essencial para inovação e o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional. Nesse sentido, há que ser dada especial atenção a situações que envolvam a economia digital, especialmente, quando, na outra ponta, encontrem-se plataformas digitais, marketplaces ou provedores que atuem como *gatekeepers* e/ou com expressivo poderio econômico sobre as pequenas empresas nos mercados relacionados.

46. Observando-se novamente o art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, verifica-se o critério de classificação pela receita bruta:

- Para a microempresa: receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais);
- Para a empresa de pequeno porte: receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

47. Assim, a receita bruta máxima para que uma pequena empresa possa ser considerada como tal e destinatária da Lei Complementar é, atualmente, de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). Em comparação ao MEI, o faturamento é limitado a R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) por ano;

48. Em regra, todas as MPEs são beneficiadas e enquadradas no regime tributário do Simples Nacional, previsto no art. 12 da Lei Complementar. Entretanto, há casos em que as MPEs se encontram impossibilitadas de participarem do Simples Nacional ou preferem não fazerem parte dele, por razões próprias relacionadas à sua atividade empresarial.

49. Espera-se que, com o detalhamento acerca da caracterização dos MEIs e das MPEs, possa se observar melhor a importância da dimensão do emprego no mercado de consumo, permitindo-se ter uma ideia do impacto socioeconômico das demissões ou falências ocorridas nas micro e pequenas empresas brasileiras devido à situação de pandemia, o que, por sua vez, afeta os fundamentos constitucionais do trabalho humano e da existência digna, e, consequentemente, a existência em si do próprio cidadão trabalhador ou empresário como MEI ou atuando em uma MPE.

1.5. Principais dificuldades enfrentadas pelas MPEs

50. No âmbito das MPEs, a pandemia não afetou somente o pagamento de despesas, como também o fornecimento de bens e serviços. A 3ª Edição da Pesquisa Pulso, realizada pelo IBGE com empresas de até 49 pessoas ocupadas, demonstra que, na primeira quinzena de julho de 2020, 41% dos empresários registraram dificuldades na fabricação de produtos ou atendimento de clientes e 39% tiveram problemas com fornecimento de insumos.

51. Segundo a 5ª Edição da Pesquisa Pulso, os efeitos negativos da pandemia na primeira quinzena de agosto de 2020 foram percebidos por 38,8% das empresas de pequeno porte, em comparação aos 28,4% das intermediárias e 25,5% das de grande porte (disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013->

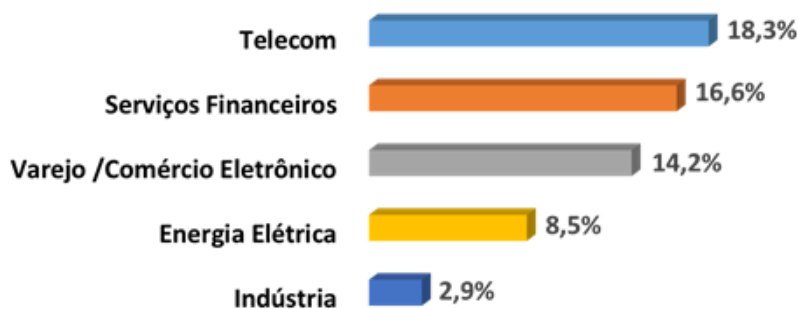
[agencia-de-noticias/releases/28891-pesquisa-pulso-empresa-38-6-das-empresas-sentiram-impacto-negativo-da-pandemia-na-primeira-quinzena-de-agosto\).](https://www.gov.br/pt-br/assuntos/noticias/secretaria-nacional-do-consumidor-apresenta-dados-consolidados-de-reclamacoes-de-consumo-em-2020/Consumidoremnumeros2020.pptx)

52. De acordo com dados do Consumidor.gov.br e do SINDEC, a maioria das reclamações de consumidores registradas dizem respeito aos Setores Regulados – com exceção da categoria “comércio eletrônico” –, conforme os rankings abaixo (Fonte: “Consumidor em Números – 2020”, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/secretaria-nacional-do-consumidor-apresenta-dados-consolidados-de-reclamacoes-de-consumo-em-2020/Consumidoremnumeros2020.pptx>):

Setores mais reclamados no Consumidor.gov.br em 2020



Setores mais demandados no SINDEC em 2020



53. Observam-se que os Setores Regulados de Telefonia e de Serviços Financeiros ocupam os dois primeiros lugares em reclamações de consumidores individuais, tanto do Consumidor.gov.br, quanto do SINDEC.

54. Nesse sentido, também o já referido Estudo acadêmico do Reino Unido “Small Businesses As Consumers: Are They Sufficiently Well Protected?” (as Pequenas Empresas como consumidoras são suficientemente protegidas?) destaca a necessidade de se focar os Setores Regulados (disponível em: http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/8264594/fsb+project_small_businesses_as_consumers.pdf/f1ed4da5-14cf-4b80-a1d8-ff76a0781def, p. 3; 28):

This gives rise to an obvious question: Should any of the protections provided for individual consumers be extended to such smaller business customers? In this report, we review the arguments for and against such an extension, which would effectively give extra protections to smaller business customers relative to larger business customers. We conclude that extension is likely to be merited in many situations, especially within the regulated sectors, where significant concerns can arise and regulations can be relatively well targeted to address them.

(...) On this basis, many changes have already been made to the protections afforded by micro business customers within the UK regulated sectors, and to a large extent they have been brought into line with the protections afforded to domestic consumers.

55. O Estudo conclui que a extensão da proteção consumerista a empresas menores em relação a empresas maiores é meritória em diversas situações, especialmente em setores regulados. Refere ainda que no Reino Unido novas regulamentações têm considerado proteções para empresas menores no âmbito desses setores.

56. De fato, assim como ocorre no caso dos consumidores individuais, há indicação de que a maioria dos problemas com fornecedores enfrentados pelas MPEs diz respeito aos setores regulados.

1.6. As transformações das relações de consumo e a promoção de sua harmonização, com foco nos MEIs

57. Assim como as transformações digitais e comerciais globais desde o final do século XX trouxeram desafios para os tratamentos de conflitos oriundos das novas relações de consumo – exemplo, C2C (*Consumer to Consumer*), dentre outras –, as transformações geradas pela economia digital e os desafios trazidos pela atual pandemia e seus impactos sobre a redução e mesmo eliminação das atividades econômicas e comerciais fez emergir a urgência de discussão da atuação especial do Poder Público em relação às MPEs, que são as pequenas empresas abarcadas pela Lei Complementar nº 123, de 2006.

58. Conceitualmente, para enfrentamento dos desafios trazidos pela pandemia, tem-se que a mesma desigualdade entre consumidores, que, como pessoas físicas, detêm o pressuposto legal da vulnerabilidade – independentemente de qualquer discussão de ser atividade profissional ou não, pois basta ser pessoa física para que se vislumbre o pressuposto da vulnerabilidade –, também existe no âmbito dos MEIs, o que fundamentou até mesmo eles poderem também ser considerados consumidores em âmbito administrativo da defesa do consumidor.

59. Nesse caso, o grupo dos microempreendedores individuais (MEIs) não detém poder de barganha em suas relações de consumo com os demais fornecedores, que não sejam MEI como ele. Tal situação é ainda agravada no caso de relação com as grandes empresas concessionárias de serviços regulados e junto a instituições financeiras –, sempre que realizam transações fora de seu escopo de funções comerciais.

60. Por exemplo, um MEI da área de telecomunicações não é vulnerável **tecnicamente** na sua relação com grandes provedores de Internet ou de tecnologias de comunicação, mas é vulnerável ao utilizar serviços públicos de água e energia elétrica, que não fazem parte de suas funções comerciais.

61. Essa vulnerabilidade está ínsita no próprio CDC, ao prever em seu artigo 2º, a possibilidade de a pessoa jurídica figurar como consumidora. A tese é sustentada pela teoria finalista aprofundada abraçada pelo Superior Tribunal de Justiça, que amplia o conceito de consumidor para alcançar a pessoa jurídica que esteja em situação de vulnerabilidade técnica, jurídica ou econômica em relação ao fornecedor, conforme destacado pela Nota Técnica nº 14/2015, em seu parágrafo 22, ao referir Benjamin, Antonio Herman V. Manual de direito do consumidor / Antonio Herman V. Benjamin, Claudia Lima Marques, Leonardo Roscoe Bessa – 5. ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 97:

Esta nova linha, em especial no STJ, tem utilizado, sob critério finalista e subjetivo, expressamente a equiparação do Art. 29 do CDC, em se tratando de pessoa jurídica que comprove ser vulnerável e atue fora do âmbito de sua especialidade, como hotel que compra gás. Isso porque o CDC conhece outras definições de consumidor. O conceito-chave aqui é o de vulnerabilidade.

62. Trata-se, nesse exemplo, do Acórdão no REsp 476428 que concebe como consumidora uma empresa hoteleira em relação ao fornecedor de gás, conforme sua Ementa abaixo:

REsp 476428 / SC - RECURSO ESPECIAL - 2002/0145624-5

Ementa

Direito do Consumidor. Recurso especial. Conceito de consumidor.

Critério subjetivo ou finalista. Mitigação. Pessoa Jurídica.

Excepcionalidade. Vulnerabilidade. Constatação na hipótese dos autos. Prática abusiva. Oferta inadequada. Característica, quantidade e composição do produto. Equiparação (art. 29).

Decadência. Inexistência. Relação jurídica sob a premissa de tratos sucessivos. Renovação do compromisso. Vício oculto.

- A relação jurídica qualificada por ser "de consumo" não se caracteriza pela presença de pessoa física ou jurídica em seus pólos, mas pela presença de uma parte vulnerável de um lado (consumidor), e de um fornecedor, de outro.

- Mesmo nas relações entre pessoas jurídicas, se da análise da hipótese concreta decorrer inegável vulnerabilidade entre a pessoa-jurídica consumidora e a fornecedora, deve-se aplicar o CDC na busca do equilíbrio entre as partes. Ao consagrar o critério finalista para interpretação do conceito de consumidor, a jurisprudência deste STJ também reconhece a necessidade de, em situações específicas, abrandar o rigor do critério subjetivo do conceito de consumidor, para admitir a aplicabilidade do CDC nas relações entre fornecedores e consumidores-empresários em que fique evidenciada a relação de consumo.

- São equiparáveis a consumidor todas as pessoas, determináveis ou não, expostas às práticas comerciais abusivas.

- Não se conhece de matéria levantada em sede de embargos de declaração, fora dos limites da lide (inovação recursal).

Recurso especial não conhecido.

63. Para fins de tratamento administrativo, a pessoa jurídica passível de ser caracterizada também como consumidora seria o MEI ao adquirir produtos e serviços como usuária final.

64. Desse modo, faz-se possível um MEI ser tratado como consumidor pessoa jurídica junto a empresa de maior porte, caso o conflito de consumo não tenha seu objeto abarcado no rol de funções comerciais do MEI reclamante.

Aqui ressalva-se, mais uma vez, que a proteção do MEI enquanto consumidor não ocorre no caso da reclamada também ser MEI; nesse caso, há que se tratar no âmbito dos direitos comercial e civil vigentes.

65. Além do pressuposto da vulnerabilidade econômica e jurídica, entende-se assim que os MEIs são detentores de vulnerabilidades como a de caráter técnico ao adquirirem produtos e serviços que não façam parte de seu rol de atribuições ou atividades.

1.7. Proposição de requisitos para o tratamento dos MEIs como consumidores pelos Procons

66. Das Notas Técnicas anteriores e do exposto nesta Nota Técnica, busca-se implementar a fundamentação constante da NT 14/2015: “uma vez comprovado o desequilíbrio da relação de consumo, ainda que entre duas pessoas jurídicas, ou seja, a princípio entre dois fornecedores, é possível a aplicação da Lei 8.078/1990”. No que se refere às relações de consumo, também resta como fundamental se ter bem definidos os papéis de consumidor e de fornecedor, em prol da segurança jurídica e da observância dos pressupostos essenciais de vulnerabilidade que caracterizam tais relações.

67. Assim, são propostos os seguintes requisitos a serem observados no tratamento da relação de consumo entre um MEI consumidor e um fornecedor que não seja nem pessoa física, nem MEI, para dar maior segurança jurídica à atuação dos órgãos de defesa do consumidor:

1. Que o bem ou serviço objeto da reclamação do Microempreendedor Individual (MEI) seja de seu consumo final, não integrando seu rol estatutário de atividades; esta ressalva é importante para que o CDC não venha a ser utilizado, de forma indiscriminada, para regulamentar as demais relações entre empresas, que pertencem ao direito comercial e/ou direito civil;
2. Que somente a reclamante seja MEI, não a reclamada; a reclamada não poderá ser também um MEI, mas uma microempresa, uma empresa de pequeno porte, uma empresa média ou de grande porte; dessa forma, a aplicação do CDC se dá sobre uma condição de desigualdade fática;
3. Que a reclamada nunca seja um fornecedor pessoa física;
4. Que seja dada especial atenção a reclamações de MEIs relacionadas aos setores regulados, nos quais os produtos e serviços também são regulados por legislações específicas; em geral, assim como ocorre no caso dos consumidores pessoas físicas, os mercados regulados – especialmente, o financeiro e o de telefonia – são os mais problemáticos também para os MEIs; para esses casos, a atuação dos Procons pode se valer de cooperação com as agências reguladoras correspondentes;
5. Que os consumidores pessoas físicas possam continuar realizando normalmente reclamações contra MEIs; dessa forma, não há qualquer alteração em relação à aplicação do CDC por parte dos consumidores individuais (pessoas físicas), ou em caráter coletivo (coletividade de pessoas físicas), em seu relacionamento com todo e qualquer MEI; nesse caso, entretanto, cabe aos órgãos de defesa do consumidor aplicarem tratamento diferenciado e favorecido ao MEI reclamado, sem qualquer prejuízo aos interesses do consumidor reclamante, incluindo a opção preliminar do órgão público pela fiscalização de orientação e/ou outras opções de atuação com maior foco na prevenção e na educação para o consumo.

68. Ressalta-se, portanto, no caso de ambos reclamante e reclamada serem MEI, não haveria que se falar em relação de consumo nos termos do CDC, considerando que ambas possuiriam o mesmo tipo de vulnerabilidades fática (econômica) e jurídica, por exemplo. Nesse caso, não caberia atuação por parte dos órgãos de defesa do consumidor, exceto orientação e/ou encaminhamento, uma vez que se trata de relação abarcada pelo Código Civil e Código Comercial.

69. No caso da Finalidade Econômica (Empresarial/Comercial/Industrial/Agrícola): antes de preencher o tipo de pequena empresa – MEI, Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte –, indicar se o motivo da reclamação está relacionado ou não à atividade finalística da empresa (exigir apresentação de comprovante nesse sentido). Caso não faça parte do rol de atividades finalísticas, dar sequência ao atendimento; caso faça parte, informar para o reclamante que o pleito é de âmbito de direito comercial ou civil e que não pode ser aberto no órgão do consumidor.

70. Em caso de reclamação de MEI contra MEI, dar a mesma informação: que o pleito é de âmbito de direito comercial ou civil e que não pode ser aberto no órgão do consumidor.

1.8. Proposição de medidas para tratamento diferenciado e favorecido das MPes pelos Procons

71. No caso das microempresas e empresas de pequeno porte (MPes), não se faz possível seu tratamento pelos Procons na categoria de consumidores, como ocorre no caso dos MEIs. Isto porque as transações entre pessoas jurídicas empresariais possuem natureza essencialmente comercial ou civil, ainda que possa haver condições técnicas, fáticas (econômicas), informacionais ou jurídicas desiguais entre elas. Não constituem, portanto, relações de consumo amparadas pelo CDC, principalmente em relação ao âmbito administrativo.

72. Isso posto, as MPEs são destinatárias de proteção constitucional e legal pelo Poder Público, incluindo nas relações de consumo que realizam diretamente com consumidores finais. A Lei Complementar nº 123, de 2006, traz dispositivos específicos que preveem, no âmbito das relações de consumo, dentre outros: fiscalização orientadora e tratamento diferenciado e favorecido às MPEs (LC nº 123/2006, art. 1º, *caput*; art. 55, *caput* e §7º; art. 74-A; Art. 75, *caput*, §§1º e 2º).

73. Por isso, os Procons devem procurar adotar tratamento diferenciado, simplificado e favorecido em relação às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs), tanto em âmbito de atendimento, quanto sancionatório ou de fiscalização, prevendo medidas como:

1. Foco maior do Procon na resolução do conflito e no atendimento ou reembolso ou reparação do consumidor pela MPE; especialmente para casos de reduzido número de reclamações pela pequena empresa em questão, a atuação do órgão de defesa do consumidor deve focar o caráter preventivo da atuação estatal e a fiscalização orientadora; ver art. 4º, CDC, inciso V, e art. 1º, *caput*, e art. 55, *caput*, da LC nº 123/2006,
2. Busca de cooperação com o SEBRAE local e com a Junta Comercial respectivos, para realização de campanhas de divulgação, serviços de esclarecimento, programas e atividades conjuntas de proteção do consumidor voltadas para a educação para o consumo de consumidores e fornecedores, e de orientações para o tratamento especial para as pequenas empresas; ver art. 4º, CDC, inciso IV, e art. 1º, *caput*, e Art. 75-A, da LC nº 123/2006;
3. Incentivo à simplificação das medidas aplicáveis às MPEs, especialmente em relação às sanções, buscando soluções preventivas e duradouras, que reduzam os litígios de consumo e não inviabilizem as atividades empresariais; por exemplo, procurar atuar por meio de fiscalização orientadora e tratamento diferenciado e favorecido às MPEs (LC nº 123/2006, art. 1º, *caput*; art. 55, *caput* e §7º; art. 74-A; Art. 75, *caput*, §§1º e 2º; Art. 75-A).
4. Fomento à criação de sistemas e/ou práticas de atendimento e resolução de conflitos no âmbito das MPEs, evitando reclamações dos consumidores em âmbito administrativo ou judicial; ver proposição constante do item 1.10. desta Nota Técnica; atentar especialmente para os Arts. 75 e 75-A, da LC nº 123/2006;
5. Em caso de reclamações administrativa de consumo, incentivo à utilização de mecanismos e institutos de conciliação prévia – no âmbito dos Procons, por exemplo –, mediação ou solução alternativa de conflitos de consumo, que sejam gratuitos e acessíveis ao consumidor, com utilização de funcionários e não robôs, e de preferência por meio de ligações telefônicas, Whatsapp ou similar, e de plataformas e/ou soluções digitais, para solução dos conflitos de consumo; apoiar criação de novo Cadastro no SINDEC (ou no PROCONSUMIDOR) para destacar as Reclamações Preliminares Resolvidas, conforme proposição constante do item 1.10 desta Nota Técnica; atentar especialmente para os Arts. Art. 74-A, 75 e 75-A, da LC nº 123/2006;
6. Estímulo à adesão à plataforma pública Consumidor.gov.br, especialmente para as MPEs que possuam estrutura e serviço adequado para atendimento das reclamações dos consumidores, uma vez que o Consumidor.gov.br não é um substituto aos sistemas de atendimento ao consumidor das empresas, mas uma alternativa a mais para a solução do conflito de consumo; atentar especialmente para os Arts. Art. 74-A, 75 e 75-A, da LC nº 123/2006.

1.9. Medidas sob atribuição da Senacon

74. Como responsável pela coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) pode promover medidas para maior harmonização das relações de consumo entre consumidores e pequenas empresas, além de atualizar os campos e rotinas das duas principais base de dados de reclamações de consumo (SINDEC e Consumidor.gov.br) à medida da disponibilização de recursos orçamentários e de Tecnologia da Informação (TI).

75. No âmbito das políticas públicas de defesa do consumidor referidas também no Decreto nº 10.417, de 7 de julho de 2020, que institui Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), propõe-se que a Senacon apresente proposta de convite para participação de representante da SEMPE nas reuniões específicas do CNDC, conforme previsto art. 7º do Decreto. Tal participação poderá contribuir para inserção do tratamento diferenciado e favorecido às MPEs nas políticas públicas de defesa do consumidor.

76. Propõe-se também a elaboração e realização de um curso em parceria entre a Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC) e SEBRAE para treinamento e esclarecimento de MEIs e MPEs quanto a temática consumerista, com a elaboração de um kit contendo guia/cartilha sobre o tema.

77. No que se refere aos processos administrativos da própria Secretaria, aponta-se a importância da consideração de tratamento administrativo especial dos Microempreendedores Individuais (MEIs) e das microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs), com critérios específicos para essa categoria especial de fornecedores – incluindo em relação à aplicação de multas –, em comparação com todos os demais fornecedores, de maior porte.

78. Propõe-se, assim, a ampliação do escopo e atualização dos Guias anteriores referidos nas Notas Técnicas nº 14/2015 e nº 52/2019, quais sejam: “ Guia Rápido – SINDEC de sugestão de operacionalização do atendimento ao

Microempreendedor Individual pelos Procons integrados ao SINDEC” e “Guia de atenção ao consumidor Microempreendedor Individual na plataforma Consumidor.gov.br”.

79. A ideia é atualizar os dois documentos, elaborados por ocasião da inclusão dos MEIs como consumidores, para também contemplarem, no campo fornecedor, a especificidade de se tratar de microempresas e empresas de pequeno porte (MPes), com previsão de tratamento diferenciado em relação às empresas maiores.

80. Primeiramente, para a configuração do MEI enquanto consumidor, aponta-se a necessidade de atendimento dos critérios apontados no item 1.7 “Proposição de requisitos para o tratamento dos MEIs como consumidores pelos Procons”, a serem inseridos nas rotinas das duas bases de dados. Nesse caso, sugere-se que o campo consumidor possa ser tecnicamente subdividido para incluir a subcategoria “Consumidor-MEI”.

81. No que se refere ao princípio mais amplo do tratamento favorecido às pequenas empresas, sugere-se que ambos os documentos sejam atualizados para incorporar, no campo fornecedor, as subcategorias MEI e MPes, contemplando, sempre que possível, rotinas que abarquem as medidas do item 1.8. “Proposição de medidas para tratamento diferenciado e favorecido das MPes pelos Procons”.

82. No que se refere à necessidade de cooperação entre bases de dados de defesa do consumidor e bases de dados de gestão nacional das pequenas empresas, tanto os Procons quanto as unidades do SEBRAE nos Estados podem se articular para maior comunicação e, até mesmo, iniciativas conjuntas. Também podem se articularem bases de dados relacionadas de outros órgãos e entidades, como das Juntas Comerciais e outras.

83. No que se refere à necessidade observada de um marco institucional para a cooperação entre a Senacon e os Procons junto ao SEBRAE nacional e suas representações estaduais, é elaborada uma minuta para a realização de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), o qual poderá servir como documento de referência para concretização da cooperação intergovernamental e intersetorial pretendida.

84. Tal cooperação pretende ser implementada por meio do referido ACT, que consta como Anexo I desta Nota Técnica e deverá estar aberto para permitir a adesão de todos os órgãos de defesa do consumidor, de âmbito Estadual, do Distrito Federal e Municipal, interessados. Também poderão aderir outros órgãos e entidades relacionadas, como Juntas Comerciais, Agências Reguladoras, Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, Ministério Público, Defensoria Pública, Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato (SEMPE), e outros.

1.10. Proposição de Estudos para o desenvolvimento de novas bases de dados voltadas à atuação das MPes, no que se refere ao atendimento aos consumidores e à resolução preliminar de reclamações

85. Para a promoção de tratamento diferenciado e favorecido, um tema a ser aprofundado pela Senacon e pelo SEBRAE poderia ser a proposição de Estudos para o desenvolvimento de bases de dados voltadas à solução preliminar efetiva de conflitos, antes da configuração de processos administrativos ou judiciais, conforme previsto nos art. 74-A, art. 75 e art. 75-A da Lei Complementar nº 123/2006. Nesse caso, os Estudos podem ser separados para incluir tanto o âmbito interno das próprias MPes, quanto o escopo da atuação administrativa dos Procons.

86. Assim, os Estudos podem ser divididos em duas categorias:

- i. Base de dados ou Plataforma para Atendimento e Resolução Preliminar de Reclamações para utilização pelas MPes: esta seria voltada para a resolutividade dos serviços de atendimento ao consumidor e de resolução de conflitos no âmbito interno das próprias MPes;
- ii. Base de dados ou Plataforma para novo Cadastro Público para Reclamações Preliminares Resolvidas pelas MPes: esta outra seria voltada para a prevenção de conflitos e resolutividade no âmbito das Reclamações e Processos Administrativos dos Procons, a serem registrados no SINDEC (ou no PROCONSUMIDOR).

87. Na primeira categoria – Base de dados ou Plataforma para Atendimento e Resolução Preliminar de Reclamações para utilização pelas MPes –, poderia ser desenvolvida uma base de dados que subsidiasse sistemas de atendimento e resolução preliminar de conflitos de consumo no âmbito das MPes. Tal base de dados poderia ser desenvolvida, por exemplo, por demanda do SEBRAE, e teria, dentre suas funcionalidades, ferramentas que fornecessem estatísticas e ranking que indicasse as MPes tanto com mais baixos índices de reclamações preliminares, quanto de maior percentual de reclamações preliminares resolvidas.

88. Na segunda categoria – Base de dados ou Plataforma para novo Cadastro Público para Reclamações Preliminares Resolvidas –, a ideia seria de o Poder Público não dar destaque somente ao Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas, já consolidado e previsto no CDC, mas também se estruturar um novo Cadastro de Reclamações Preliminares Resolvidas pelas MPes, ou seja, de antes de se tornarem Reclamações Fundamentadas. Para tanto, esse novo Cadastro poderia conter tanto ranking das MPes com menor número de Reclamações Preliminares em si, quanto ranking das MPes com maior percentual de resolutividade de Reclamações Preliminares.

89. Entende-se que a presente proposição consubstanciar-se-ia também em incentivo – com base na Economia Comportamental – para a maior resolutividade de potenciais conflitos de consumo por parte direta das MPes e para a prevenção efetiva de conflitos de consumo por parte do Poder Público, constituindo-se em medida concreta, como

base na utilização de ferramentas e recursos de tecnologia da informação, para a materialização da atuação estatal na maior harmonização das relações de consumo entre consumidores e MPEs e na prevenção e resolução de conflitos de consumo.

90. Dessa forma, os destaques dessas bases de dados ou plataformas seria para as pequenas empresas mais comprometidas com as resoluções preliminares de conflitos de consumo, tanto no âmbito interno de seu negócio, quanto, em uma segunda fase, no âmbito de um cadastro público das reclamações preliminares resolvidas.

91. Dado seu caráter inovador, esta proposição de Estudos consta também como Anexo II desta Nota Técnica, para maior destaque, visualização e consideração acerca de sua efetiva implantação, a ser promovida e patrocinada especialmente pelo SEBRAE em conjunto com a Senacon.

92. Tais bases de dados poderiam ser desenvolvidas no âmbito das plataformas de monitoramento de mercado e resolução de conflitos de consumo (SINDEC e consumidor.gov.br) ou serem a elas, de alguma forma, integradas.

CONCLUSÃO

93. Nesta Nota Técnica, pode-se observar o diagnóstico apresentado para a fundamentação da necessidade de harmonização dos princípios constitucionais da defesa do consumidor e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, tendo também em conta o contexto da pandemia, com a subsequente proposição de medidas concretas do Poder Público e entidades responsáveis para fortalecer a relação entre os Consumidores e as Empresas de Pequeno Porte (abarcadas pela Lei Complementar nº 123/2006).

94. Dessa forma, de todo o exposto, no âmbito dos órgãos de defesa do consumidor, são apresentadas proposições para requisitos para o tratamento dos Microempreendedores Individuais (MEIs) como consumidores e para medidas para tratamento diferenciado e favorecido das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs), prevendo cooperação efetiva com o SEBRAE nacional e suas representações nos Estados.

95. Tais medidas para tratamento especial estão contidas nos itens 1.7, 1.8, 1.9 e 1.10 desta Nota Técnica e incluem também a Senacon, que deve promovê-las em seu âmbito administrativo – incluindo a consideração de tratamento diferenciado em relação a sanções – e ainda no que se refere à atualização dos campos e rotinas das duas principais base de dados de reclamações de consumo, SINDEC e Consumidor.gov.br, à medida da disponibilização de recursos orçamentários e de Tecnologia da Informação (TI).

96. No âmbito institucional do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), esta Nota Técnica sugere a possibilidade de convite para participação de representante da Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato (SEMPE) nas reuniões do colegiado, nos termos do art. 7º do Decreto nº10.417, de 2020. Tal participação poderá se constituir em mais um elemento concreto de inserção do tratamento diferenciado e favorecido às MPEs nas políticas públicas de defesa do consumidor do Brasil.

97. Como sugestões de mais medidas de âmbito institucional e tecnológico, são apresentados os fundamentos para os dois anexos desta Nota Técnica:

- (i) o Anexo I, contendo Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (ACT), como um marco para cooperação institucional envolvendo inicialmente a Senacon, o SEBRAE e os Procons, e aberto a adesões dos demais órgãos públicos ou entidades civis relacionadas ou envolvidas, especialmente a Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato (SEMPE); e
- (ii) o Anexo II, que contém Proposição de Estudos para o desenvolvimento de novas bases de dados voltadas à atuação das MPEs, no que se refere ao atendimento aos consumidores e à resolução preliminar de reclamações.

98. Por fim, por envolver as demais áreas da Senacon, propõe-se, preliminarmente, o encaminhamento desta Nota Técnica e de seus Anexos à CGSINDEC e à CGCTSA deste Departamento e ao Gabinete desta Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), para conhecimento e alterações que indicarem necessárias, especialmente em relação à minuta de ACT.

99. Em seguida, propõe-se seu encaminhamento, especialmente da minuta de ACT, para análise dos seguintes órgãos: Consultoria Jurídica (CONJUR) deste Ministério; SEBRAE; Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato (SEMPE), da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação (SDIC), da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (SEPEC), do Ministério da Economia; órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), especialmente os Procons; demais órgãos públicos e entidades relacionadas interessadas, as Juntas Comerciais nos Estados e outros.

100. Por seu turno, o Anexo II contendo Proposição de Estudos para o desenvolvimento de novas bases de dados voltadas à atuação das MPEs é especialmente voltado à avaliação do SEBRAE e dos Procons, como o embrião de uma possível parceria do SEBRAE com a Senacon e os órgãos do SNDC envolvidos.

101. Por fim, nos termos do Art. 74-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica e de seus dois Anexos ao Gabinete deste Ministério e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para sua avaliação e possível adoção como medidas para disseminar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte em suas respectivas áreas de competência.

À consideração superior.

Alexandre Carneiro Pereira

Especialista em Políticas Pública e Gestão Governamental

De acordo.

Frederico Fernandes Moesch

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo. Deem-se os encaminhamentos previstos nesta Nota Técnica.

Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da Silva

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Aurélio Queiroz Pereira da Silva, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 30/06/2021, às 17:20, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 02/07/2021, às 19:14, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE CARNEIRO PEREIRA, Assessor(a) Técnico(a)**, em 02/07/2021, às 21:27, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **14819525** e o código CRC **EB23EB36**

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.

ANEXO I

MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA (ACT)

Texto em DOC disponível em: SEI nº 14673347

ANEXO II**PARÂMETROS PARA A CONTRATAÇÃO DE ESTUDOS PARA NOVAS BASES DE DADOS OU PLATAFORMAS, NO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DAS MPES, PARA ATENDIMENTO AOS CONSUMIDORES E RESOLUÇÃO DE RECLAMAÇÕES****1. Objetivo**

Apresentação de Parâmetros para Contratação de Estudos para desenvolvimento de Novas Bases de Dados ou Plataformas: uma para Atendimento e Resolução Preliminar de Reclamações para utilização pelas MPES; e a outra para constituir Novo Cadastro Público para Reclamações Preliminares Resolvidas.

Assim, os Estudos podem ser divididos em duas categorias:

- i. Base de dados ou Plataforma para Atendimento e Resolução Preliminar de Reclamações para utilização pelas MPES: seria voltada para a resolutividade dos serviços de atendimento ao consumidor e de resolução de conflitos no âmbito interno das próprias MPES;
- ii. Base de dados ou Plataforma para novo Cadastro Público para Reclamações Preliminares Resolvidas pelas MPES: seria voltada para a prevenção de conflitos e resolutividade no âmbito das Reclamações e Processos Administrativos dos Procons, a serem registrados no SINDEC (ou no PROCONSUMIDOR).

2. Base Legal

- CDC:

art. 4º, V: incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

art. 106, parágrafo único: “Para a consecução de seus objetivos, o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor poderá solicitar o concurso de órgãos e entidades de notória especialização técnico-científica”.

- Lei Complementar nº 123/2006:

Art. 74-A. O Poder Judiciário, especialmente por meio do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, e o Ministério da Justiça implementarão medidas para disseminar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte em suas respectivas áreas de competência.

Art. 75. As microempresas e empresas de pequeno porte deverão ser estimuladas a utilizar os institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem para solução dos seus conflitos.

§1º Serão reconhecidos de pleno direito os acordos celebrados no âmbito das comissões de conciliação prévia.

§2º O estímulo a que se refere o caput deste artigo compreenderá campanhas de divulgação, serviços de esclarecimento e tratamento diferenciado, simplificado e favorecido no tocante aos custos administrativos e honorários cobrados.

Art. 75-A. Para fazer face às demandas originárias do estímulo previsto nos arts. 74 e 75 desta Lei Complementar, entidades privadas, públicas, inclusive o Poder Judiciário, poderão firmar parcerias entre si, objetivando a instalação ou utilização de ambientes propícios para a realização dos procedimentos inerentes a busca da solução de conflitos.

3. Pressupostos

- Solução com recursos tecnológicos avançados;
- Acessibilidade;
- Gratuidade;
- Foco no Atendimento por Funcionário e não por Robôs;
- Transparência;
- Capacidade de integração com as bases de dados do SINDEC (e seu sucessor PROCONSUMIDOR) e com o Consumidor.gov.br.