



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva

Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento
Coordenação-Geral de Economia da Saúde

NOTA TÉCNICA Nº 2/2020-CGES/DESID/SE/MS

1. ASSUNTO

A presente Nota Técnica tem como intuito analisar proposições legislativas que criminalizam o aumento de preços de produtos de saúde em situação de calamidade pública.

2. ANÁLISE

Trata-se de solicitação de análise de Projeto de Lei (PL) nº 734/2020, de autoria do Deputado Alexandre Frota, que pretende "incluir como crime a elevação de preços de produtos e serviços médicos hospitalares em momentos de crise na saúde pública, mais especificamente em épocas de calamidade pública, epidemia e pandemia declaradas. Altera o Código de Defesa do Consumidor para tornar crime contra o consumidor a elevação de preços".

2.1. Introdução

No contexto atual da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), tornaram-se mais frequentes os relatos de aumento excessivo de preços sobre os produtos de saúde. Dessa maneira, parlamentares estão propondo mudanças nas legislações, que visam coibir tal prática em situação de calamidade pública, buscando proteger os consumidores e a sociedade de práticas abusivas.

O PL em tela busca criminalizar os aumentos de preços de produtos de saúde, pois as empresas "se aproveitam e aumentam irresponsavelmente os preços de seus produtos sem qualquer justificativa plausível".

Verificou-se que tramitam no Congresso Nacional outros Projetos de Lei que versam sobre a mesma matéria:

- PL nº 1008/2020, proposto pelo Deputado Túlio Gadelha, visa o "combate à manipulação e ao abuso de preços no caso de declaração de Pandemia ou Estado de Calamidade Pública" por meio de controle de preços e da distribuição estatal de produtos considerados essenciais.
- PL do Senado nº 881/2020, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, trata sobre o congelamento de preços de medicamentos durante o período da pandemia de coronavírus, dispendo ainda sobre os órgãos responsáveis pela sua fiscalização e sobre os valores das multas para os casos do seu descumprimento.

Cabe ressaltar que o Governo Federal também agiu nesse sentido ao apresentar a Medida Provisória (MP) nº 933/2020, que suspendeu por 60 dias o reajuste dos preços dos medicamentos no território nacional. Diante disso, algumas considerações precisam ser feitas no que tange as medidas

apresentadas pelo Congresso Nacional no combate aos aumentos excessivos de preços no caso de calamidade pública, como veremos a seguir. É importante ressaltar que a presente Nota Técnica tece argumentos para o caso específico da atual pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), por se tratar da emergência de saúde pública atual, exigindo esforços de muitos setores, tanto governamental quanto da economia e da sociedade civil. Todavia, nada impede que a exposição técnica aqui realizada seja estendida às futuras situações de calamidade pública.

2.2. Considerações Técnicas

O PL nº 734/2020 visa alterar o Código Penal Brasileiro e o Código de Defesa do Consumidor com o intuito de contemplar a prática de abusos de preços dentro do contexto de calamidade pública, tendo em vista a atual pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2). *In verbis:*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - Esta lei acrescenta o crime de elevação de preços de produtos e serviços e remédios, sem justa causa em época de epidemia e pandemia declaradas.

Art 2º - O artigo 268 do Decreto Lei 2848 de 07 de dezembro de 1940 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 268-A Elevar preços, sem justa causa, de produtos, serviços médicos hospitalares, bem como remédios em época de calamidade pública, epidemia ou pandemia declaradas:

Pena – Reclusão de 3 a 5 anos e multa

Art. 3º - O artigo 74 da Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990 passa a vigorar com a seguinte redação:

Artigo 74-A Elevar preços, sem justa causa (sic), de produtos, serviços médicos hospitalares, bem como de medicamentos em época de calamidade pública, epidemia e pandemia declaradas:

Pena – Reclusão de 1 a 3 anos e multa

Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

A seguir, serão feitas algumas considerações técnicas:

1. No contexto apontado, entende-se que a elevação de preços sem justificativas é uma prática abusiva, que está contemplada por duas normas vigentes: o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e na Lei de Defesa da Concorrência (também conhecida como Lei Antitruste, Lei nº 12.529/2011). No caso do Código de Defesa do Consumidor, é considerada prática abusiva e vedado aos fornecedores o aumento de preços sem justificativas:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

(...)

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços.

Por outro lado, a Lei Antitruste não utiliza o termo prática abusiva de preços, mas define como infração à ordem econômica. Esse é o caso do aumento arbitrário de lucro e do exercício abusivo da posição no mercado:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

(...)

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

Dessa maneira, fica evidente que há dispositivos vigentes na legislação brasileira a

respeito do aumento arbitrário de preços que compreendem não somente os casos especiais gerados por eventos que se configurem como calamidade pública.

2. Vale mencionar que a teoria econômica diz que o preço é um bom regulador do mercado quando se trata de um mercado de livre concorrência.^[1] Todavia, o Estado deve exercer seu papel como regulador na presença de falhas de mercado^[2], pois há perda de eficiência na alocação de bens e serviços e, consequentemente, perda de bem-estar social.

3. O mercado de medicamentos no Brasil é regulado, conforme a [Lei nº 10.742/2003](#), com a presença de preços teto em sua comercialização no país. Portanto, caso haja aumento de preços nos medicamentos recentemente poderia ser pela venda nos valores máximos regulados, ou ainda, pela redução dos descontos praticados pelas empresas nas vendas aos consumidores. Diante da MP nº 933/20 que suspendeu o reajuste anual dos medicamentos, espera-se que tais práticas sejam mantidas ou ampliadas entre os revendedores.

4. Também é esperado que parte da elevação dos preços de outros tipos de produtos de saúde relacionados ao tratamento do novo coronavírus no Brasil – como os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e os respiradores mecânicos - seja devido às razões macroeconômicas. Por exemplo, a depreciação da moeda brasileira encarece tanto a importação de insumos para produção local como a aquisição desses próprios produtos.

5. Além disso, por se tratar de uma pandemia de grandes proporções, há elevada demanda em nível mundial por esses bens, colocando o Brasil numa disputa direta com as grandes economias mundiais, tais como os Estados Unidos, a União Européia e a China. No entanto, cabe ressaltar que diferentemente dos medicamentos, esses segmentos não são regulados, sendo pouco conhecidas as margens de lucro praticadas em suas etapas de distribuição e de comercialização, que seriam onde poder-se-ia atuar contra aumentos excessivos de preços.

6. No que tange o congelamento ou tabelamento de preços de produtos de saúde, como sugerido pelos legisladores, espera-se que tais medidas possam gerar um desincentivo às empresas, seja na produção ou na importação. A principal consequência é a possibilidade de desabastecimento desses produtos em nível nacional, o que certamente enfraqueceria os esforços do sistema de saúde brasileiro no enfrentamento do novo coronavírus ou de qualquer outra situação de emergência pública de saúde a ser enfrentada. Como apontado pela Nota Técnica nº 15/2020 do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) ao analisar o nº PL 881/2020 [1]:

Caso se estabeleça (congele) o preço do produto abaixo do que seria ótimo do ponto de vista social, é possível gerar um desabastecimento do mercado, já que os produtores não estarão dispostos a produzir ao preço estabelecido pela autoridade. Com efeito, a estipulação de preços teto muito baixos com desabastecimento ocorreu de maneira muito clara no Brasil, com planos econômicos que buscavam congelar preços abaixo do que seria o equilíbrio de mercado e este tipo de fenômeno (desabastecimento) restou claro à população. Segundo Mariana Schimi, que comentou que o erro do Plano Cruzado[2] com o congelamento de preços levou a uma “grave crise de abastecimento (prateleiras vazias)” e após alguns meses, a inflação que se buscava combater retornou. **Ao congelar, cuida-se de um sintoma e não da causa principal dos preços altos.** (CADE, 2020, grifo nosso).

7. Deste modo, embora seja louvável as proposições dos congressistas citados tenham a intenção de proteger a população brasileira, as ações por eles indicadas poderiam ir ao encontro no combate da atual de emergência de saúde pública do país. Todavia, os PLs aqui citados versam sobre uma urgente problemática relacionada às práticas regulatórias necessárias para produtos de saúde que são reforçadas durante situações de calamidade pública, como é o caso da atual pandemia.

8. Nessa lógica, considera-se que o tempo hábil para atuação nas emergências de saúde pública não comporta os períodos de litigância de processos concorrenciais ou de defesa ao

consumidor, pois recomenda-se ações eficientes e ágeis num período específico. Portanto, no que tange ao SUS, uma sugestão seria a criação de mecanismos de regulação e coordenação de compras públicas em saúde que colaborem para que os insumos e equipamentos necessários chegue aonde é necessário. Dessa maneira, seria importante a discussão de um modelo entre o Ministério da Saúde, o Ministério da Economia, o Instituto de Pesquisa de Econômica Aplicada (IPEA), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Congresso Nacional.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Coordenação Geral de Economia da Saúde (CGES/DESID/SE/MS) opina-se desfavorável aos Projetos de Lei que criminalizam o aumento de preços de produtos de saúde em situação de calamidade pública. Esclarece-se, no entanto, que a problemática estabelecida por meio do Projeto de Lei é legítima, sendo necessária a continuidade da busca conjunta de soluções, as quais devem passar pelo enfrentamento das lacunas de regulação de produtos de saúde, pela necessidade de intensificar ações colaborativas entre Ministério da Saúde, o Ministério da Economia, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Congresso Nacional.

São estas as informações que temos a prestar no momento.

[1] A concorrência perfeita acontece no mercado em que os produtos vendidos são homogêneos, não há barreiras para entrada nesse mercado e há muitos produtores e consumidores participando dele.

[2] No mercado de bens e serviços de saúde existem várias falhas de mercado que exigem a intervenção estatal na economia, tais como bens públicos, assimetria de informação, poder de mercado, externalidades, entre outros. No Brasil, a própria criação do Sistema Único de Saúde (SUS) advém da necessidade da atuação do Estado frente ao custo econômico e social da falta de ações e serviços públicos de saúde à população (bem meritório).

[3] https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/02/economia/484324-plano-cruzado-foi-da-esperanca-a-frustracao.html

[4] <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/nota-tecnica-15-2020-dee-cade.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **Atila Szczecinski Rodrigues, Coordenador(a)-Geral de Economia da Saúde**, em 08/04/2020, às 11:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0014341055** e o código CRC **F2EDD3D5**.