

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o PLC nº 22, de 2003, que *dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo*.

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

I – RELATÓRIO

Depois de tramitar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara nº 22, de 2003, que disciplina de forma minuciosa as atividades das Agências de Turismo.

A redação final aprovada pela Câmara dos Deputados e remetida a esta Casa Legislativa, com 28 artigos, foi assim sumarizada pela CCJ:

O art. 1º enuncia o objeto da Lei.

O art. 2º define como Agência de Turismo *a firma que tenha como objeto social, exclusivamente, a prestação das atividades de turismo*. No art. 3º fixam-se as atividades privativas das Agências de Turismo, enquanto no 4º são enumeradas as atividades a que estão autorizadas, embora não privativamente.

O art. 5º separa o gênero Agências de Turismo em duas espécies distintas: Agências de Viagens e Turismo, ou Operadoras Turísticas (§ 2º), e Agências de Viagens, aquelas com atividades mais abrangentes que estas. O art. 6º determina a exigência do registro das Agências de Turismo no órgão federal competente e o art. 7º proíbe empresas que não cumpram os requisitos da lei ou do regulamento de obter o registro.

Os arts. 8º e 9º definem, respectivamente, as prerrogativas e obrigações das Agências de Turismo. O art. 10 arrola os requisitos da oferta de serviço pelas Agências de Turismo.

O art. 11 submete as relações entre Agências de Turismo e consumidores à disciplina do Código de Defesa do Consumidor e da legislação civil, e o art. 12 estabelece a responsabilidade objetiva das Agências de Viagens pelos serviços de intermediação que executam. Já o art. 13 caracteriza as Agências de Viagens como meras intermediárias dos serviços prestados por terceiros, excluindo sua responsabilidade pela prestação e execução.

O art. 14, ressaltando *casos de comprovada força maior, razão técnica ou expressa responsabilidade legal de outras entidades*, estabelece a responsabilidade das Agências de Viagens e Turismo pela prestação dos serviços oferecidos.

O art. 15 cria exceção a essa regra, excluindo a responsabilidade por *atos e fatos decorrentes da participação de prestadores de serviços específicos cujas atividades estejam sujeitas a legislação especial ou tratados de que o Brasil seja signatário, ou dependam de autorização, permissão ou concessão*.

O art. 16 cria a possibilidade de a Agência de Turismo servir como mandatária do consumidor na busca de reparação de danos materiais ou morais pelos quais não seja a Agência responsável.

O art. 17 atribui responsabilidade à Agência de Turismo pelos serviços prestados no exterior por empresas sem representação no Brasil. O art. 18 exige que as empresas estrangeiras indiquem, em sua oferta de serviços, seu representante no Brasil.

O art. 19 restringe a remessa de divisas ao exterior, para pagamento de serviços de turismo, à Agência de Viagens e Turismo responsável pela promoção, organização e venda desses serviços.

O art. 20 prevê a responsabilidade das Agências de Turismo por atos de seus prepostos e de terceiros por elas contratados ou autorizados.

O art. 21 proíbe que as sociedades ofereçam a seus integrantes, associados, empregados ou terceiros os *serviços turísticos de que trata esta Lei*, salvo quando prestados ou intermediados por Agência de Turismo. O parágrafo

único exclui da regra o fretamento de veículo mediante ressarcimento de despesas.

O art. 22 explicita os objetivos da fiscalização das Agências de Turismo e seu parágrafo único fixa os poderes dos fiscais.

O art. 23 prevê, como penas para o descumprimento da Lei, a serem aplicadas pelo órgão federal responsável, a advertência escrita, a multa, a interdição da instalação, estabelecimento, empreendimento ou equipamento, a suspensão e o cancelamento do registro.

O art. 24 define como *ilícito penal e administrativo* o exercício de atividades privativas de Agência de Turismo sem a devida autorização e proíbe a pessoas físicas o exercício dessas atividades.

O art. 25 permite a auto-regulamentação das Agências de Turismo, desde que não usurpe a competência do órgão federal responsável e que não viole a lei.

O art. 26 permite a contratação de seguro de responsabilidade civil pelas Agências de Turismo.

O art. 27 fixa prazo de noventa dias para que as empresas adaptem sua denominação ao disposto na Lei e, finalmente, o art. 28 prevê a vigência da lei para a data de sua publicação.

Na CCJ, foram apresentadas cinco emendas, todas de autoria do Senador DEMÓSTENES TORRES. A Emenda nº 1 obriga as Agências de Viagens a informar ao comprador, no ato da comercialização, o nome do fornecedor responsável pelos serviços contratados. A Emenda nº 2 explicita a responsabilidade objetiva das agências de turismo pelos “serviços remunerados de intermediação que executam, pelos prestados diretamente e pelos contratados de terceiros e por estes prestados e executados”. A Emenda nº 3 propõe a supressão do art. 15 e seu parágrafo único, e a Emenda nº 4, a supressão do art. 16 do projeto, por violação ao art. 51, VIII, do Código de Defesa do Consumidor. A Emenda nº 5 dá nova redação ao art. 11 do projeto, para dispor que “sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, as relações contratuais entre as Agências de Turismo e os consumidores obedecem ao disposto nesta Lei”.

O Projeto recebeu parecer favorável na CCJ, que verificou sua constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, adotadas as emendas

apresentadas pelo relator, rejeitada a Emenda nº 3 e aprovadas a Emenda nº 5 (renumerada como Emenda nº 12 no parecer final da CCJ), integralmente, e as Emendas nº 1, 2 e 4, na forma de subemendas, que se tornaram as Emendas nº 9, 10 e 11 – CCJ no parecer final.

As Emendas de Relator aprovadas na CCJ promoveram as seguintes alterações ao texto da Câmara: (1) substituiu-se o termo “firma” por “empresa” no art. 2º; (2) explicitou-se que a venda direta prevista no § 3º do art. 3º inclui as vendas via internet; (3) substituiu-se o termo “venda de hospedagem” por “contratação de hospedagem” no art. 4º, V; (4) corrigiu-se erro material no inciso II do art. 9º; (5) alterou-se o *caput* do art. 13, para prever expressamente a possibilidade de responsabilidade por culpa das agências que intermedeiam a contratação de serviços turísticos; (6) autorizou-se às agências de turismo, e não somente às agências de viagens e turismo, a remessa de valores para o exterior como pagamento por serviços turísticos; (7) separaram-se as penas de suspensão e de cancelamento do registro no art. 23; e (8) previu-se a pena do art. 47 da Lei de Contravenções Penais (exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício) para o exercício de atividades privativas de Agência de Turismo sem o registro próprio.

Além disso, as Subemendas aprovadas no Parecer da CCJ trouxeram as seguintes inovações: (9) acrescentou-se, no art. 13, a prerrogativa de o contratante exigir, a qualquer tempo, o nome e o endereço do fornecedor do serviço, além de informações necessárias à defesa de seus direitos, sob pena de responsabilização solidária da agência de viagens; (10) embora mantida a extensão da responsabilidade objetiva prevista no art. 12 a todas as Agências de Turismo por serviços prestados diretamente ou contratados de terceiros, excluiu-se a menção a “serviços de intermediação prestados”; e (11) previu-se que o mandato para a representação do contratante pela Agência pode ser revogado mediante simples manifestação daquele.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Tendo em vista o criterioso exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa promovido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desta Casa, com o qual concordamos, passamos à análise do mérito do Projeto.

É patente a oportunidade e a conveniência do Projeto, haja vista os grandes esforços que o País tem feito para impulsionar sua indústria turística e, dessa forma, gerar riqueza e atrair divisas para a nossa economia. Nosso potencial turístico é evidentemente enorme e conhecidamente subaproveitado, em parte por negligência do Estado, ao falhar na divulgação, interna e internacional, das belezas e da cultura de cada região brasileira e ao não prover adequadamente estímulos ao turismo no Brasil. É nesse contexto que se sobreleva a importância de uma disciplina legal clara das atividades das Agências de Turismo, que constituem o elo final com o consumidor de serviços turísticos e fazem parte da estrutura fundamental do mercado turístico brasileiro.

Entretanto, preocupa-nos a diminuição da proteção dada ao consumidor de serviços turísticos, que se nota no Projeto. Pelo Código de Defesa do Consumidor em vigor, toda a cadeia de fornecimento de produtos ou serviços é igualmente responsável, perante o consumidor, pela reparação de danos decorrentes de vício do produto ou serviço. Assim, causado o dano, o consumidor pode, por exemplo, processar a empresa que lhe vendeu, o distribuidor, o fabricante do produto e até mesmo o fabricante das peças utilizadas na produção. Depois, entre eles, os fornecedores podem se ressarcir em função do grau de culpa de cada um. Esse cuidado do legislador de 1990 está em harmonia com o art. 170, V, da Constituição, que erige a defesa do consumidor a princípio da ordem econômica, pois evita que um fornecedor procure eximir-se do dever de reparar, imputando a responsabilidade a outro na mesma linha de fornecimento, o que prejudicaria a defesa do direito do consumidor lesado.

Como já relatamos, o Projeto divide o gênero Agências de Turismo em duas espécies distintas: Agências de Viagens e Operadoras Turísticas (Agências de Viagens e Turismo). Na redação dada pela Câmara, a responsabilidade objetiva das Agências de Viagens “pelos serviços remunerados de intermediação”, prevista no art. 12, não obstante pareça proteger o consumidor, beneficia somente as Agências e diminui a proteção do consumidor, pois o art. 13 caracteriza as Agências de Viagens como meras intermediárias dos serviços prestados por terceiros, excluindo sua responsabilidade pela prestação e execução. Dessa forma, caso haja algum vício na execução dos serviços contratados, o consumidor somente poderia litigar contra o prestador daquele serviço – hotéis, empresas de transporte, organizadoras de passeios e excursões etc. –, que, na maioria dos casos, têm seus estabelecimentos em outras cidades, estados ou países. Contra a agência de viagens, com a qual o consumidor efetivamente manteve relações negociais, seria inútil qualquer reclamação, uma vez que não haveria o dever de aquela reparar o dano sofrido. Essa situação

dificultaria sobremaneira a defesa dos direitos dos consumidores, o que não se coaduna com o sistema em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, previsto na Constituição e disciplinado pelo Código de Defesa do Consumidor.

Por outro lado, pode-se argumentar que as Agências de Viagem são pequenos empreendimentos, que precisam ser estimulados, a bem do fomento ao turismo no Brasil, e a responsabilidade por danos causados aos consumidores pode causar desequilíbrio em suas contas. A isso, respondemos que há uma enorme gama de outros pequenos empreendimentos – como pequenas lanchonetes, oficinas, padarias, restaurantes, casas comerciais, prestadores de serviços etc. – que também precisam ser estimulados, porque geram empregos e contribuem para o crescimento da economia, e que não por isso tiveram atenuada sua responsabilidade por dano ao consumidor. Além do mais, após responderem pelos danos causados por terceiros contratados para prestar os serviços turísticos, as Agências poderão ressarcir-se desses terceiros.

É preciso ter presente que a redução do nível de proteção do consumidor de serviços turísticos não parece ser uma boa forma de fomentar o turismo. Ao contrário, é razoável imaginar que a um ganho da indústria do turismo decorrente da redução da responsabilidade das Agências de Viagem corresponderia uma diminuição do número de potenciais turistas, causado pela redução da proteção ao consumidor viajante. O equilíbrio seria novamente alcançado, mas em um nível menor de defesa do consumidor.

Por essas razões, entendemos que tal redação não merece sobreviver da maneira como proposta. Assim, apresentamos emendas supressivas do art. 12 e do *caput* do art. 13 do Projeto, mantendo-se o parágrafo único, proposto pela Emenda nº 9 – CCJ, como *caput*, para explicitar o dever das Agências de prestar informações aos consumidores.

Já o art. 14 prevê responsabilidade objetiva às Operadoras Turísticas. Contudo, as exceções à responsabilidade das Operadoras, contidas no mesmo art. 14 do Projeto, são amplas em excesso, ao ressaltar “força maior, razão técnica ou expressa responsabilidade legal de outras entidades”. Sob o pálio da “razão técnica”, muitos danos causados pelas Operadoras poderiam ser justificados para liberá-las do dever de reparar. Com tal grau de generalidade na ressalva, a regra da responsabilidade estaria fadada à inaplicabilidade. Com base em “expressa responsabilidade legal de outras entidades”, as Operadoras se eximiriam de indenizar em qualquer hipótese em que a lei estabelecesse responsabilidade a outrem, negligenciando-se a possibilidade de responsabilidade concorrente da Agência no ato danoso. Deve-se, portanto,

eliminar também o art. 14, uma vez que caso fortuito e força maior já são, pelo ordenamento em vigor, casos de exclusão até mesmo da responsabilidade de natureza objetiva.

Quanto ao art. 15, que exclui a responsabilidade das Operadoras por *atos e fatos decorrentes da participação de prestadores de serviços específicos cujas atividades estejam sujeitas a legislação especial ou tratados internacionais de que o Brasil seja signatário, ou dependam de autorização, permissão ou concessão*, sua redação parece talhada para excluir a responsabilidade das Agências por danos causados em serviços de transporte de passageiros, principalmente transporte aéreo, questão em voga no atual momento da história aeronáutica brasileira, marcado por crise e caos.

Pelas mesmas razões apontadas na análise dos arts. 12 e 13, entendemos que não deve prosperar tal limitação de responsabilidade do fornecedor em detrimento do direito do consumidor. Além disso, é preciso ressaltar que o art. 14, § 3º, II, do Código de Defesa do Consumidor, já permite a exclusão da responsabilidade por fato do serviço no caso de o fornecedor provar culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro. Repita-se, ademais, que, mesmo nos casos em que for imputada responsabilidade às agências de turismo, elas terão ação regressiva contra o causador direto do dano ao consumidor.

Por fim, ainda que a limitação proposta no art. 15 do Projeto pudesse sobreviver, avaliamos que a fórmula utilizada para a exclusão da responsabilidade é demasiado genérica e, por isso, poderia ganhar uma extensão indesejada, aos olhos do intérprete da norma. Bastaria, por exemplo, que determinado serviço passasse a ser regulado por “legislação especial” ou por tratado internacional para ser excluída a responsabilidade das Agências, o que não seria recomendável ou aceitável.

Assim, propomos a supressão também do art. 15.

Em resumo, no que tange à responsabilidade das Agências de Turismo, propomos completa reformulação do projeto, para privilegiar a proteção do consumidor, excluindo-se os arts. 12, 13, 14 e 15. Dessa forma, a responsabilidade das Agências continuará regulada pelo Código de Defesa do Consumidor, se houver relação de consumo, ou por outros diplomas específicos, caso não haja esse tipo de relação jurídica. Por essa razão, ficariam prejudicadas as Emendas nº 5 e 10 – CCJ.

Ademais, reputamos necessário alterar a redação do art. 21 do Projeto, que proíbe às sociedades, civis ou comerciais, de qualquer natureza a oferta a seus empregados, associados e terceiros dos serviços turísticos previstos “nesta Lei”, pois nem todos os serviços previstos no projeto de lei são exclusivos de Agência de Turismo, mas tão-somente os arrolados em seu art. 3º. As atividades enumeradas no art. 4º podem ser realizadas por outras empresas e, por isso, parece ter havido equívoco na redação, pois violaria a livre concorrência a impossibilidade de as sociedades contratarem esses serviços de outras empresas, igualmente autorizadas pela lei a prestá-los. Com a atual redação, o art. 21 impossibilitaria, por exemplo, que hotéis trocassem pequenas quantidades de moedas estrangeiras (art. 4º, VIII), vendessem revistas de turismo (art. 4º, XI) ou oferecessem traslados a seus hóspedes (art. 4º, II). Ademais, ressalte-se que, depois do Código Civil de 2002, não faz mais sentido falar em “sociedade civil ou comercial”, já que não se faz mais tal distinção. Deve-se, portanto, substituir a expressão “serviços turísticos de que trata esta Lei” por “serviços turísticos de que trata o art. 3º desta Lei” e excluir a expressão “civil ou comercial” do art. 21. Conseqüentemente, o parágrafo único ficaria prejudicado e seria eliminado.

Por fim, julgamos desnecessária a menção, no art. 8º, I, das competências privativas arroladas no art. 3º como prerrogativas das Agências de Turismo. Ora, se a lei já lhes atribuirá tais competências, qual é a utilidade de dizer que exercê-las será sua prerrogativa? Além de dispensável, tal excesso pode gerar perplexidade ao intérprete, favorecendo entendimentos distorcidos baseados na busca de utilidade do dispositivo.

Com essas alterações, julgamos que a Lei das Agências de Turismo cumprirá seu papel de regulamentar a atividade no Brasil, fomentando o turismo sem trazer prejuízo à defesa do consumidor de serviços turísticos.

III – VOTO

Por todo o exposto, manifestamo-nos pela aprovação do PLC nº 22, de 2003, com as emendas abaixo relacionadas, pela integral aprovação das Emendas nº 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11 e 12 – CCJ, pela aprovação da Emenda nº 9 – CCJ, na forma da subemenda que apresentamos, e pela prejudicialidade das Emendas nº 5 e 10 – CCJ.

EMENDA Nº 13 – CDR

Suprima-se o inciso I do art. 8º do PLC nº 22, de 2003.

EMENDA Nº 14 – CDR

Suprima-se o art. 12 do PLC nº 22, de 2003.

EMENDA Nº 15 – CDR

Suprima-se o art. 14 do PLC nº 22, de 2003.

EMENDA Nº 16 – CDR

Suprima-se o art. 15, *caput* e parágrafo único, do PLC nº 22, de 2003.

EMENDA Nº 17 – CDR

Suprima-se o parágrafo único do art. 21 do PLC nº 22, de 2003, e dê-se a seu *caput* a seguinte redação:

Art. 21. A sociedade, de qualquer natureza, somente poderá oferecer a seus sócios, empregados ou terceiros os serviços turísticos de que trata o art. 3º desta Lei quando prestados ou intermediados por Agências de Turismo registradas no órgão federal responsável pelo cadastramento e pela fiscalização das empresas dedicadas à exploração de serviços turísticos.

SUBEMENDA Nº 01 – CDR À EMENDA Nº 9 – CCJ

Dê-se ao art. 13 do PLC nº 22, de 2003, a seguinte redação:

Art. 13. A Agência de Turismo é obrigada a informar ao contratante, no ato da contratação e em qualquer momento em que lhe for solicitado, o nome e o endereço dos prestadores dos serviços contratados, além de outras informações necessárias à defesa de direitos.

EMENDA Nº 18 – CDR

Renumerem-se os artigos e incisos do PLC nº 22, de 2003, em conformidade com as emendas aqui aprovadas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator