

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o PLC nº 22, de 2003, que *dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo.*

RELATOR: Senador **TASSO JEREISSATI**

I – RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão o Projeto de Lei da Câmara nº 22, de 2003, que disciplina as atividades das Agências de Turismo no Brasil. A redação final aprovada pela Câmara dos Deputados e remetida a esta Casa Legislativa, com 28 artigos, assim pode ser sumarizada:

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 as Agências de Turismo em duas categorias: 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, ressalvando *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.

A matéria encontra-se distribuída a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Nesta Comissão, foram apresentadas cinco emendas, 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”.

II – ANÁLISE

Em respeito aos arts. 101, I e II, e 104-A, VI, VII e VIII, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), esta Comissão buscará restringir-se ao exame da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLC nº 22, de 2003, deixando a análise do mérito para a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

O projeto de lei analisado versa sobre matéria de competência da União (art. 22, X, XI e XVI, combinados com o art. 170, parágrafo único, da Constituição), compreendida entre as atribuições do Congresso Nacional (*caput* do art. 48 da Constituição). A iniciativa parlamentar é legítima por força do *caput* do art. 61 da Constituição e por não se incluir entre as reservas do § 1º do mesmo artigo. Portanto, nada há a objetar quanto a sua constitucionalidade.

Quanto à juridicidade e consoante a boa técnica legislativa, entretanto, o Projeto apresenta algumas imperfeições, que merecem ser corrigidas.

O art. 2º define a Agência de Turismo como “firma”. Muito embora, na linguagem popular, utilize-se firma no sentido utilizado no projeto, é necessário rigor técnico-jurídico nos textos legais. Por essa razão e considerando que o próprio Projeto já adota o termo “empresa” em diversos artigos, propomos a substituição do termo por “empresa”, na forma da Emenda que apresentamos ao final.

No § 3º. do art. 3º. do projeto, fica estabelecido que as empresas transportadoras, os meios de hospedagem e as demais empresas fornecedoras de serviços turísticos podem comercializar seus produtos diretamente ao público, desde que a comercialização seja realizada pelo próprio estabelecimento. De forma que não possa restar dúvida quanto à possibilidade da comercialização direta por meio da rede mundial de computadores, apresentamos emenda neste sentido.

No inciso II do art. 9º, utiliza-se incorretamente o pronome demonstrativo “esta” em “esta atividade”, quando deveria ser utilizado o pronome “essa”, por tratar-se de referência ao termo “atendimento ao consumidor”, mencionado anteriormente no texto do inciso. Para promover esta correção, apresentamos Emenda de redação.

Detectamos imprecisão técnico-jurídica no inciso V do art. 4º, no *caput* do art. 13 e no art. 19, ao falar-se em “venda de hospedagem”, “Agência de Viagens vendedora de serviços turísticos” e “venda desses serviços”, pois, a rigor, o contrato de compra e venda não admite como objeto a prestação de serviço, devendo-se preferir a menção à contratação de serviços, em vez de falar em venda desses serviços. Ademais, entendemos que a exclusão da responsabilidade das Agências de Viagens por vício ou fato do serviço contratado a terceiro, prevista no art. 13, não deve se estender os casos de culpa da Agência na produção dos danos causados, razão pela qual sugerimos a previsão expressa da responsabilidade por culpa. Desta forma, apresentamos emendas aos artigos 4º e 13º para solucionar estes problemas.

Em relação ao art. 19, além da imprecisão apontada no parágrafo anterior, parece-nos que houve equívoco ao autorizar somente as Agências de Viagens e Turismo (ou seja, as Operadoras) a fazer remessas ao exterior em pagamento de serviços turísticos, pois as Agências de Viagens também terão a prerrogativa de intermediar a contratação de serviços no exterior. Assim, convém fazer menção a “Agências de Turismo”, conceito que abrange tanto as Agências de Viagens e Turismo quanto as Agências de Viagens, o que contemplamos em emenda específica, tanto para corrigir a imprecisão técnico-jurídica, quanto para solucionar o equívoco apontado.

No art. 23, é inadequada a reunião das penas de suspensão e de cancelamento do registro da Agência de Turismo no mesmo inciso. Trata-se de duas penas bem diferentes, a serem aplicadas em situações diversas ou de gravidade diversa. Essa distinção é objeto de Emenda por nós apresentada.

O art. 24 seria mais claro se, em vez de afirmar que o exercício da atividade privativa de Agência de Turismo constitui ilícito penal, remetesse ao dispositivo legal pertinente, já que não faz sentido tipificar crime ou contravenção sem prever a respectiva pena. Ou se estabelece pena para a conduta indesejada ou se tipifica a atividade por norma legal já existente. Assim, na forma da Emenda apresentada, recomendamos a menção expressa ao art. 47 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, que tipifica a contravenção de *exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício*.

Exame das Emendas apresentadas perante a Comissão

Foram apresentadas perante a Comissão cinco Emendas, todas de autoria do Senador Demóstenes Torres, aos arts. 11, 12, 13, 15 e 16, cuja análise passamos a fazer.

A Emenda nº 1 acrescenta parágrafo único ao art. 13, para obrigar as Agências de Viagens a informar ao comprador, no ato da venda, o nome e endereço do fornecedor responsável pelos serviços contratados e outras informações, sob pena de, não o fazendo ou não estando corretos os dados, responder pelos prejuízos causados. A emenda deve ser acolhida, na forma de subemenda, pois explicita o direito à informação do comprador, especialmente considerando a limitação da responsabilidade das Agências de Viagens prevista no caput do artigo. Para maior transparência na relação contratual, foi acrescentada a prerrogativa de o contratante exigir, a qualquer tempo, o nome e o endereço do fornecedor, além de outras informações necessárias à defesa de seus interesses, sob pena de responsabilização solidária da agência de viagens no caso de descumprimento dessa obrigação.

A Emenda nº 2 dá nova redação ao art. 12 para explicitar a responsabilidade objetiva das Agências de Turismo pelos “danos causados nos serviços prestados diretamente ou contratados de terceiros e por estes prestados e executados”. A emenda deve ser acolhida parcialmente, na forma da subemenda que visa a aperfeiçoar sua redação e corrigir distorção que pode gerar dúvidas em relação à extensão da responsabilidade das Agências de Viagens. Além dos serviços de intermediação remunerada, essas empresas poderão prestar outros serviços, como os previstos no art. 4º do projeto. Evidentemente, a responsabilidade pelos danos se estende também a esses serviços e tal circunstância deve constar do texto legal. Além disso, essa responsabilização não deve ficar restrita às Agências de Viagens, mas deve abranger também as Operadoras Turísticas.

A Emenda nº 3 propõe a supressão do art. 15 e seu parágrafo único, por tratar de matéria correlata às já disciplinadas no art. 12 do Projeto e no art. 7º e seu parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor. A emenda deve ser rejeitada, uma vez que não se vislumbra a identidade de matéria em relação ao disposto no art. 12 do Projeto. Ao contrário, o art. 15 constitui exceção à regra do art. 12. Tampouco se confunde a matéria com a norma do art. 7º do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990).

A Emenda nº 4 propõe a supressão do art. 16, que trata da possibilidade de as Agências de Turismo agirem como mandatárias dos consumidores, sob o fundamento de violação ao art. 51, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, sugerindo alternativamente a manutenção do artigo, se for substituído o termo “consumidor” por “comprador não destinatário final”. A emenda deve ser acolhida parcialmente, na forma de subemenda que propõe a nova redação ao artigo, substituindo os termos de forma um pouco diversa da sugerida. Na verdade, o inciso VIII do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor proíbe apenas que o contrato imponha representante para concluir ou realizar outro negócio jurídico pelo consumidor. O art. 16 do projeto não busca impor a representação pelas Agências de Turismo, mas visa exclusivamente a facilitar a reparação do prejuízo material ou moral do consumidor nos casos em que a agência não for responsável pelo dano. Ademais, nem sempre os clientes das Agências de Turismo se enquadrarão na definição de consumidores. Não parece, contudo, que a lei quis excluir a possibilidade de as Agências atuarem como mandatárias de seus clientes não consumidores. Assim, concordando em parte com a sugestão alternativa da proposta do Senador Demóstenes Torres, substituímos, no *caput* do artigo, a expressão “consumidor” por “contratante”, pelos motivos já mencionados quando do exame dos arts. 4º, V, 13 e 19, e acrescentamos parágrafo, em que se prevê expressamente a possibilidade de revogação a qualquer tempo do mandato, mediante simples manifestação do contratante.

A Emenda nº 5, que dá nova redação ao art. 11 do Projeto, deve ser acolhida integralmente, pois dá melhor redação ao artigo, eliminando a referência à aplicação da legislação civil vigente para as relações contratuais. O dispositivo cuja modificação propomos estabelece que essas relações serão objeto de “contratos escritos, contratos de adesão, de condições gerais ou de condições específicas”. Não vemos a utilidade de semelhante regra, pois, se o Projeto não traz normas sobre contratação, por força aplica-se a legislação em vigor pertinente à matéria. Além disso, o art. 11 do Projeto faz referência a contratos escritos, abarcando todas as espécies contratuais, com exceção apenas dos contratos orais. Contudo, não parece ter sido a intenção do Projeto exigir exclusivamente a forma escrita para esses contratos, pois tal providência acarretaria a nulidade das avenças não escritas, por faltar-lhes o requisito da forma prescrita ou não defesa em lei (art. 104, III, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil).

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PLC nº 22, de 2003, com adoção das emendas de Relator a seguir apresentadas, pela aprovação da Emenda nº 5 – CCJ, pela adoção das Subemendas às Emendas nº 1, 2 e 4 – CCJ e pela rejeição da Emenda nº 3 – CCJ:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 2º a seguinte redação:

Art. 2º Entende-se por Agência de Turismo a empresa que tenha por objeto, exclusivamente, a prestação das atividades de turismo definidas nesta Lei.

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao § 3º. do art. 3º a seguinte redação:

Art. 3º

§ 3º. O disposto no inciso III deste artigo não elide a venda direta ao público dos serviços prestados pelas empresas transportadoras, pelos meios de hospedagem e pelas demais empresas fornecedoras de serviços turísticos, inclusive por meio da rede mundial de computadores.

.....

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se ao inciso V art. 4º a seguinte redação:

Art. 4º

V – intermediação remunerada na reserva e contratação de hospedagem e na locação de veículos;

.....

EMENDA Nº 4 – CCJ

Substitua-se o termo “esta atividade” por “essa atividade” no inciso II do art. 9º.

EMENDA Nº 5 – CCJ

Dê-se ao art. 13 a seguinte redação:

Art. 13. A Agência de Viagens que intermediar a contratação de serviços turísticos organizados e prestados por terceiros, inclusive os oferecidos por operadoras turísticas, não responde pela sua prestação ou execução, salvo nos casos de culpa.

.....

EMENDA Nº 6 – CCJ

Dê-se ao art. 19 a seguinte redação:

Art. 19. A remessa de valores para o exterior, a título de pagamento de serviços turísticos, somente será autorizada à Agência de Turismo responsável pela promoção, organização ou contratação desses serviços, observada a legislação pertinente.

EMENDA Nº 7 – CCJ

Dê-se ao art. 23 a seguinte redação:

Art. 23.

.....

IV – suspensão do registro;

V – cancelamento do registro.

.....

EMENDA Nº 8 – CCJ

Dê-se ao art. 24 a seguinte redação:

Art. 24. O exercício de atividades privativas de Agência de Turismo, na forma desta Lei, sem o correspondente registro no órgão federal responsável pelo cadastramento e pela fiscalização das empresas dedicadas à exploração dos serviços turísticos, constitui ilícito penal e sujeita o infrator às penas do art. 47 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 – Lei das Contravenções Penais.

.....

EMENDA Nº 9 – CCJ

(SUBEMENDA À EMENDA Nº 1 do Senador Demóstenes Torres)

Acrescente-se parágrafo único ao art. 13, com a seguinte redação:

Art. 13.

Parágrafo único. A Agência de Viagens é obrigada a informar ao contratante, no ato da contratação e em qualquer momento em que lhe for solicitado, o nome e o endereço do responsável pela prestação dos serviços contratados, além de outras informações necessárias para a defesa de direitos, sob pena de, não o fazendo ou não estando corretos os dados apresentados, responder solidariamente com o prestador dos serviços pelos danos causados.

EMENDA Nº 10 - CCJ

(SUBEMENDA À EMENDA Nº 2 do Senador Demóstenes Torres)

Dê-se ao art. 12 a seguinte redação:

Art. 12. As Agências de Turismo respondem objetivamente pelos danos causados por defeitos nos serviços prestados diretamente ou contratados de terceiros e por estes prestados ou executados.

EMENDA Nº 11 – CCJ

SUBEMENDA À EMENDA Nº 4 do Senador Demóstenes Torres)

Dê-se ao art. 16 a seguinte redação e acrescente-se-lhe o seguinte parágrafo único:

Art. 16. A Agência de Turismo pode funcionar como mandatária do contratante, na busca de reparação material ou moral, caso exista

previsão legal ou contratual nesse sentido, em eventos que não sejam objeto de responsabilidade da Agência.

Parágrafo único. O mandato considerar-se-á revogado, não podendo a Agência de Turismo exercer a prerrogativa prevista no *caput*, mediante simples manifestação do contratante.

Sala da Comissão, 11 de Julho de 2007.

Senador Valter Pereira,
Presidente em exercício

Senador Tasso Jereissati,
Relator