

PARECER N° , DE 2019

SF/19787.16775-95

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 2.645, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, que *acrescenta art. 41-A à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para disciplinar a cobrança da diária inaugural por fornecedor de serviço de hotelaria.*

Relator: Senador **JAQUES WAGNER**

I – RELATÓRIO

Chega ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) o Projeto de Lei (PL) nº 2.645, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, que *acrescenta art. 41-A à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), para disciplinar a cobrança da diária inaugural por fornecedor de serviço de hotelaria.*

Em seu art. 1º, o PL acresce ao CDC dispositivo para tratar das relações de consumo no serviço de hotelaria, especificamente sobre a diária inaugural, cuja duração não poderá ser inferior a 22 horas, sob pena de redução proporcional do preço cobrado. Também determina que, não sendo cumprida a hora inicial contratada por culpa exclusiva do fornecedor, o consumidor pode optar pelo abatimento proporcional do preço ou pelo direito ao encerramento de hospedagem 24 horas após o horário de ingresso na habitação.

Por fim, o art. 2º da proposição traz a cláusula de vigência, que é imediata.

Na justificação, o autor afirma que *não há qualquer correlação, mínima que seja, entre os horários de voos ou do transporte rodoviário, tanto na chegada quanto na partida, com os de entrada e saída dos hotéis*, o que acaba prejudicando os clientes com a diminuição de suas diárias para menos do que as 24 horas previstas na Lei Geral do Turismo.

A proposição foi distribuída a esta Comissão e, em seguida, seguirá para análise terminativa da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

Não houve emendas ao projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Conforme os incisos VI e VII do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CDR analisar “proposições que tratem de assuntos referentes ao turismo” e “políticas relativas ao turismo”.

Cabe a esta comissão a análise do mérito do PL nº 2.645, de 2019. Contudo, também examinaremos seus aspectos formais, isto é, a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação do Projeto, devido à relevância da proposição para o turismo.

Quanto ao mérito, julgamos louvável toda iniciativa que vise a trazer direitos aos consumidores. É sempre elogiável que se criem mecanismos para que esses direitos sejam observados nas relações com prestadores de serviços turísticos. Contudo, faz-se mister que reparemos alguns pontos sobre a matéria em tela.

A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que *dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico* (Lei Geral do Turismo), trata dos meios de hospedagem em seu Capítulo V – Dos Prestadores de Serviços Turísticos, na Subseção II da Seção I.

Consoante o § 4º do art. 23 dessa Lei, *entende-se por diária o preço de hospedagem correspondente à utilização da unidade habitacional*

SF/19787.16775-95

e dos serviços incluídos, no período de 24 (vinte e quatro) horas, compreendido nos horários fixados para entrada e saída de hóspedes. Daí se poderia inferir que, do momento do *check-in* até o final da primeira diária, devam ser cumpridas 24 horas.

No entanto, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem se firmado de forma diversa, consoante dois julgamentos recentes em que os meios de hospedagem tiveram recursos providos.

Ao julgar o Recurso Especial nº 1.717.111 – SP, sob relatoria do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, com acórdão publicado no Diário de Justiça, de 15 de março de 2019, a Terceira Turma do STJ decidiu:

[...] 3. Ausência de razoabilidade na interpretação literal desses enunciados normativos para se fixar o dever do fornecedor do serviço de hospedagem de reduzir o valor da diária proporcionalmente ao número de horas necessárias para a organização e limpeza das unidades habitacionais antes da entrada de novo cliente. [...]

5. Natural a previsão pelo estabelecimento hoteleiro, para permitir a organização de sua atividade e prestação de serviços com a qualidade esperada pelo mercado consumidor, de um período entre o *check-out* do anterior ocupante da unidade habitacional e o *check-in* do próximo hóspede, inexistindo ilegalidade ou abusividade a ser objeto de controle pelo Poder Judiciário.

6. A prática comercial do horário de *check-in* não constitui propriamente um termo inicial do contrato de hospedagem, mas uma prévia advertência de que o quarto poderá não estar disponível ao hóspede antes de determinado horário.

7. A fixação de horários diversos de *check-in* (15:00hs) e *check-out* (12:00hs) atende a interesses legítimos do consumidor e do prestador dos serviços de hospedagem, espelhando antiga prática amplamente aceita dentro e fora do Brasil. [...]

No mesmo sentido, a Terceira Turma do STJ também arbitrou o Recurso Especial nº 1.734.450 – SP, tendo como relatora, a Ministra Nancy Andrighi, como vemos em extrato do acórdão publicado no Diário de Justiça de 12 de abril de 2019:

[...] 6. O contrato de hospedagem encerra múltiplas prestações devidas pelo fornecedor hospedeiro ao consumidor hóspede, sendo o acesso às unidades de repouso individual, apesar de principal, apenas uma parcela do complexo de serviços envolvido em referido acordo de vontades. [...]

8. Os serviços abrangidos pelo contrato de hospedagem devem ser oferecidos aos consumidores pelo prazo de 24 horas, entre os quais se inserem os de limpeza e organização do espaço de repouso, razão pela qual a garantia de acesso aos quartos pelo período integral da diária não é razoável nem proporcional. [...]

Como se pode observar, o pretendido no inciso I do *caput* do art. 41-A acrescido pela proposição vai de encontro ao entendimento jurisprudencial.

Quanto ao pretendido no inciso II do dispositivo supracitado (direito de abatimento proporcional na diária inaugural do atraso por culpa exclusiva do meio de hospedagem), é necessário destacar que já existe previsão de penalização.

A Lei Geral do Turismo, no parágrafo único de seu art. 43 combinado com o art. 34, inciso IV, estabelece a penalização conforme disposto em regulamento. Por isso, o Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010, em seu art. 66, estabelece que *as infrações e sanções à legislação consumerista serão processadas e julgadas*, conforme dispõem o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e outras normas aplicáveis.

Dessarte, o CDC, como uma das maiores conquistas do cidadão brasileiro, é suficiente para penalizar o fornecedor de serviço como os meios de hospedagem que infrinjam suas determinações ou o disposto na Lei Geral do Turismo.

No máximo, podemos trazer essa determinação do regulamento para a Lei Geral do Turismo, deixando-a expressa no parágrafo único do art. 43, conforme detalhamos adiante.

Ao analisarmos os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nenhum óbice é encontrado na proposição, tendo em

vista que, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988:

- i. É dever do Estado promover a defesa do consumidor (art. 5º, inciso XXXII);
- ii. Lista-se, entre os princípios da ordem econômica, a defesa do consumidor (art. 170, inciso V);
- iii. É competência privativa da União legislar sobre direitos civil e comercial (art. 22, inciso I);
- iv. Compete à União estabelecer normas gerais quando, em exercício de competência concorrente com os Estados e o Distrito Federal, legislar sobre produção e consumo; proteção ao patrimônio turístico; e responsabilidade por dano ao consumidor e a bens de valor turístico (art. 24, incisos V, VII e VIII; e § 1º);
- v. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (art. 180);
- vi. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48, *caput*);
- vii. Os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétreia;
- viii. Não há vício de iniciativa (arts. 61 e 84); e
- ix. A proposição observa os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Quanto à sua juridicidade, o PL nº 2.645, de 2019, é quase impecável, pois:

- i. Atende aos atributos de generalidade e de abstratividade;
- ii. Tem imperatividade e coercibilidade;
- iii. É coerente com os princípios gerais do Direito;
- iv. Pretende melhor atender o princípio de organicidade; e

SF/19787.16775-95

- v. Emprega o meio adequado para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei).

No entanto, não há inovação em todas as alterações pretendidas, consoante tratamos acima.

Quanto à regimentalidade, observamos que o PL nº 2.645, de 2019, não infringe nenhum dispositivo do RISF.

No entanto, a técnica legislativa e a redação vão de encontro ao que determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, em seu art. 7º, inciso IV. Esse dispositivo estabelece que *o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei*. Como já apontamos, as disposições sobre meios de hospedagem já fazem parte da Lei Geral do Turismo, não fazendo sentido incorporá-las ao Código de Defesa do Consumidor.

Para corrigir essa questão, o substitutivo ao PL nº 2.645, de 2019 que apresentamos, altera a norma apropriada que é, a nosso ver, a Lei nº 11.771, de 2008. Dessa forma, estendemos o esclarecimento sobre a pena aplicada a todos os prestadores de serviço turístico que descumpram quer a legislação consumerista quer a ambiental, conforme prescreve o disposto no art. 34, inciso IV, da norma geral do turismo.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.645, de 2019, **na forma da seguinte emenda substitutiva**:

EMENDA N° - CDR (SUBSTITUTIVO) (ao PL nº 2.645, de 2019)

PROJETO DE LEI N° 2.465, DE 2019

SF/19787.16775-95

SF/19787.16775-95

Dispõe sobre penalização aos prestadores de serviços turísticos que descumprem os direitos do consumidor ou a legislação ambiental, alterando parágrafo único do art. 43 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei Geral do Turismo).

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º O parágrafo único do art. 43 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 43.

Parágrafo único. No caso de não observância dos deveres insertos no inciso IV do *caput* do art. 34 desta Lei, caberá, além da pena prevista no *caput* deste artigo, a aplicação da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) para as infrações à legislação consumerista; sem prejuízo da pena específica decorrente da aplicação da legislação ambiental.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator