

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 6.387, DE 2013

(Apensados: PL nº 6.864/2013, PL nº 7.210/2014, PL nº 7.260/2014, PL nº 7.911/2014, PL nº 419/2015, PL nº 993/2015, PL nº 1.010/2015, PL nº 1.075/2015, PL nº 1.268/2015)

Dispõe sobre a apresentação de planilhas de custos de gestores de estacionamentos nos estabelecimentos que especifica.

Autor: Deputado SEVERINO NINHO

Relator: Deputado JÚLIO DELGADO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame, de autoria do ilustre Deputado Severino Ninho, estabelece obrigatoriedade de que os gestores de estacionamentos, em estabelecimentos de qualquer natureza, deixem “disponível” planilha de custos específica daquele serviço, mensalmente atualizada, para ser entregue ao Ministério Público, sempre que requerida, em prazo não superior a 2 (dois) dias úteis, independentemente de procedimento judicial.

A exigibilidade do procedimento se aplica tanto no caso de prestação de serviços diretamente pelo estabelecimento, como por terceiros. Quando o serviço for prestado em conjunto, todos os prestadores são solidariamente responsáveis pela manutenção da referida planilha.

Em caso de descumprimento, o infrator estará sujeito a multa em valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de atraso no fornecimento da informação, multa essa que terá a destinação prevista no art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990 – o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, a saber:

Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985¹, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.²

Parágrafo único. A multa será em montante não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir), ou índice equivalente que venha a substituí-lo.

O valor mínimo da multa, acima informado, será “*corrigido pelo índice de inflação oficial, acumulado a cada cinco anos de entrada em vigor*” da lei, cuja vigência se dará no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação oficial.

Apensadas, encontram-se as seguintes proposições:

1) Projeto de Lei nº 6.864, de 2013, do Deputado Roberto Britto, que “Dispõe sobre serviços privados de estacionamento e de manobra e guarda de veículos em áreas comerciais”, o qual:

i - obriga as empresas do ramo a emitir comprovante de entrega do veículo, no ato de entrada ou recepção do veículo do consumidor, contendo as informações que especifica;

ii - expor a tabela de tarifas de forma ostensiva e clara, em local visível ao consumidor, junto à entrada ou recepção;

iii - limita os valores das tarifas horária (R\$ 4,00), diária (R\$ 40,00) e mensal (R\$ 800,00), a serem reajustados em período

¹ “Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.”

² Lei nº 7.347, de 1985: “Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.” Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994, que “Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, seu conselho gestor e dá outras providências”: “Art. 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tem por finalidade a reparação dos danos causados ao (...) ao consumidor (...). Art. 2º Constitue[m] recursos do FDD, o produto da arrecadação: (...) III - dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto de indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990”.

não inferior a um ano, de acordo com a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

iv - faculta a cobrança por minuto, “desde que o valor correspondente a 60 (sessenta) minutos não supere” a tarifa da cobrança horária acima especificada;

v - estabelece que o “período de tolerância”, com utilização gratuita dos serviços, não será inferior a 10 (dez) minutos, em caso de cobrança horária;

vi - exige que os relógios utilizados para aferição do preço a pagar também sejam posicionados com visibilidade adequada ao consumidor, assim no local de entrada ou recepção, como na saída ou devolução do veículo, todos devidamente sincronizados;

vii - assegura gratuidade dos serviços aos condutores com idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos, “desde que comprovada a aquisição de bens ou serviços nas áreas comerciais servidas pelo estacionamento”;

viii - determina a entrega, ao consumidor, de comprovante de pagamento e nota fiscal, com a quitação do que for devido;

ix - veda a exibição de mensagens que de qualquer modo declinem a responsabilidade total ou parcial dos prestadores de serviços pela integridade dos veículos sob seus cuidados, de seus acessórios ou objetos deixados em seu interior no período de estacionamento;

x - obriga que o plantel de funcionários tenha alguns dedicados exclusivamente à vigilância dos veículos, na proporção mínima de 1 (um) vigilante para cada 100 (cem) veículos;

xi - exige que os locais de estacionamento disponibilizem pelo menos um telefone exclusivo para atendimento ao consumidor e sejam adequados às normas federais, estaduais e municipais referentes à iluminação, sinalização, pavimentação, tamanho e orientação das vagas, localização e quantidade de vagas para pessoas com deficiência, gestantes e idosos;

xii - estabelece a data de publicação da nova lei como o início de sua vigência;

2) **Projeto de Lei nº 7.210, de 2014**, do Deputado Major Fábio, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de monitoramento de estacionamentos pagos por câmaras de segurança”, o qual:

i - determina que as imagens geradas pelas referidas câmeras sejam armazenadas por período de, no mínimo, 3 (três) meses;

ii - faculta a requisição dessas imagens para fins de investigação policial ou instrução de processo criminal ou cível;

iii - o descumprimento das disposições acima gera responsabilidade objetiva da pessoa física ou jurídica que explore o serviço de estacionamento, em caso de danos ao patrimônio do usuário;

iv - estabelece o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação da nova lei, como o início de sua vigência;

3) **Projeto de Lei nº 993, de 2015**, do Deputado Rômulo Gouveia, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de monitoramento nos estacionamentos de centros comerciais”: obriga os centros comerciais a instalarem sistemas de monitoramento de estacionamentos.

4) **Projeto de Lei nº 7.260, de 2014**, do Deputado Laercio Oliveira, que “Institui regras de direito do consumidor relativas a cobrança de estacionamentos privados”, o qual:

i - estabelece que “a cobrança por estacionamento em propriedades privadas deva ser realizada proporcionalmente ao tempo efetivamente utilizado pelo consumidor”, calculada essa proporcionalidade “com base na fração de hora”, sem prejuízo de “outras vantagens e direitos oferecidos ao consumidor pelo prestador de serviços”;

ii - estabelece multa diária pelo descumprimento da lei, “contada da data da autuação, podendo resultar na cassação do alvará de funcionamento em caso de reincidência”;

iii - atribui competência ao Poder Executivo de cada ente federado para regulamentar a nova lei, “estipulando a multa a ser aplicada e o órgão responsável pela aplicação”;

iv - estabelece a data de publicação da nova lei como o início de sua vigência;

5) Projeto de Lei nº 1.268, de 2015, do Deputado Elizeu Dionizio, que “Dispõe sobre a cobrança por tempo fracionado nos estacionamentos de veículos automotores, e dá outras providências” e estabelece que o sistema de cobrança fracionada terá como base parcelas de 15 (quinze) minutos, sendo o valor de cada parcela estipulado pela divisão do preço atual cobrado pelo período de 1 (uma) hora por 4 (quatro) partes, sendo vedado o aumento do preço das tarifas pelo período de 1 (um) ano após a publicação desta lei

6) Projeto de Lei nº 7.911, de 2014, do Deputado Felipe Bornier, que “Dispõe sobre a instalação de câmeras de segurança em estacionamentos”, o qual:

i - exige a instalação de câmeras de segurança em estacionamentos com capacidade igual ou superior a 50 (cinquenta) veículos situados em locais abertos ao público, “tais como: supermercados, condomínios, faculdades, hospitais e centros comerciais”;

ii - estabelece responsabilidade pela fiscalização do cumprimento da disposição acima, a recair sobre “Todos os órgãos, de qualquer instância da Administração Pública, competentes para a emissão de documentos que são requisitos para o funcionamento dos estacionamentos”;

iii - atribui a todos esses órgãos competência para “suspensão do funcionamento [do] estacionamento infrator ou pela sua interdição” e para “cassação dos alvarás e de outros documentos que são requisitos para o funcionamento do estacionamento, quando for o caso”;

iv - determina que as imagens geradas pelas referidas câmeras sejam armazenadas por período de, no mínimo, 6 (seis) meses;

v - faculta a requisição dessas imagens para fins de investigação policial ou instrução de processo criminal ou cível;

vi - estabelece a data de publicação da nova lei como o início de sua vigência, mas concede prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação para que os estacionamentos se adaptem às disposições acima;

7) Projeto de Lei nº 419, de 2015, do Deputado Alceu Moreira, que “Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos ocorridos em estacionamentos privados gratuitos e dá outras providências”, o qual:

i – isenta de responsabilidade civil por “danos ocorridos em veículos ou bens neles depositados” os estabelecimentos comerciais e empresas que oferecerem estacionamentos gratuitos a clientes ou não clientes;

ii – estabelece que, para plena eficácia da isenção acima referida, “a gratuidade deverá ser plena, não sendo admissível qualquer cobrança de valores diretos ou indiretos (...) bem como que também não é admissível a exigência de qualquer contraprestação direta ou indireta”, por si ou por terceiro interposto.

8) Projeto de Lei nº 1.010, de 2015, do Deputado Alberto Fraga, que “Dispõe sobre a responsabilidade civil dos estabelecimentos que administram ou oferecem estacionamentos privativos de veículos ao público em geral, e dá outras providências”:

i – responsabiliza por danos, furtos ou roubos de veículo ou bens nele guardados, a empresa que controla ou administra área destinada estritamente a estacionamento privativo mediante pagamento pela contraprestação do serviço;

ii – equipara, nessa responsabilização, os supermercados, hipermercados, conjuntos comerciais em condomínio e quaisquer estabelecimentos comerciais que mantenham estacionamento privativo oneroso para seus clientes;

iii – obriga a fixação de placas informativas dos preços cobrados pelo estacionamento, sendo aqueles cobrados segundo a fração de hora utilizada do serviço;

iv – obriga a controladora ou administradora do estacionamento oneroso que solicite e custodie, durante a permanência do veículo, cópia da documentação deste;

v – define a prestação do serviço de estacionamento como sendo relação de consumo sujeita integralmente à Lei nº 8.078, de 1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor;

vi – estabelece prazo de *vacatio legis* de 90 (noventa) dias contados da publicação oficial da lei.

9) Projeto de Lei nº 1.075, de 2015, do Deputado Marcos Rotta, que “Dispõe sobre segurança, danos materiais, furtos e indenizações, correspondentes a veículos nos estacionamento [sic] de estabelecimentos comerciais, shoppings center’s, edifícios garagem, estacionamentos rotativos, agências bancárias, hospitais particulares, instituições de ensino particulares, concessionárias e permissionárias de serviços públicos, a título gratuito ou oneroso e dá outras providências”:

i – obriga que os responsáveis pelos estabelecimentos elencados na ementa (vide acima), ou equivalentes, “disponibilizem para os seus clientes, segurança patrimonial” visando a coibir danos físicos, materiais, furtos e roubos de veículos;

ii – em caso de ocorrência de qualquer destes eventos, obriga os gestores dos citados empreendimentos a “prestarem assistência médica, jurídica e financeira aos proprietários dos veículos”;

iii – obriga a informação sobre a disponibilidade do serviço de segurança patrimonial, afixada em local visível e de fácil compreensão, bem como a tabela de preço e a emissão de comprovante de entrada, saída e pagamento pelo serviço;

iv – proíbe a afixação de placas ou qualquer comunicação isentando o empreendimento de responsabilidade sobre acessórios de veículos ou objetos deixados em seu interior, assim como por danos, furtos ou roubos;

v – estabelece pena de multa entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser aplicada conforme o porte econômico-financeiro do estabelecimento;

vi – reverte o valor apurado com multas ao “fundo pertinente à pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção, conforme dispõe o artigo 29 do Decreto nº 2.181, de 20 de Março de 1997”;

vii – assegura o contraditório e a ampla defesa no procedimento administrativo instaurado a partir da lavratura do auto de infração pelo órgão competente;

viii – incumbe os PROCON’s estaduais e municipais da fiscalização das disposições da lei e aplicação da penalidade de multa por seu descumprimento;

ix – estabelece prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação oficial da nova lei, para que os estabelecimentos se adaptem as suas normas.

A iniciativa, objeto de avaliação inicial por este Colegiado, foi distribuída também às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (igualmente, para o parecer de mérito) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (para o pronunciamento terminativo previsto no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD).

Em regime de tramitação ordinária e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD), a iniciativa não recebeu emendas no prazo regimental de 5 (cinco) sessões, que correu de 5 de dezembro de 2013 a 5 de fevereiro de 2014.

II - VOTO DO RELATOR

O autor da proposição principal manifesta preocupação com aumentos exorbitantes dos preços de estacionamento, particularmente daqueles situados em “shopping centers”, citando as cidades do Rio de

Janeiro, Belo Horizonte e Recife, nas quais, segundo a imprensa, em muito superaram a inflação, nos anos recentes.

Por isso, a proposta fulcral dessa iniciativa é a obrigatoriedade de que todo prestador de serviço de estacionamento mantenha planilha de custos atualizada e disponível para atender a requisição pelo Ministério Público, com vistas a que este, na defesa de direitos difusos dos consumidores, tenha melhores condições de avaliar a presença de abusividades e atuar no sentido de coibi-las.

Ainda que, à primeira vista, pareça ser uma obrigação de simples adimplemento, quando analisamos o contexto em que se insere o mercado de estacionamentos e as diversas – e criativas – propostas legislativas de intervenção em sua lógica empresarial, chegamos à conclusão de que a aprovação desta e de outras medidas apenas serviria para afogar em burocracias desnecessárias um importante setor da economia. De se destacar ainda que cada uma dessas novas obrigações gera novos custos aos proprietários e gestores de tais empreendimentos, custos esses que serão em grande medida repassados aos usuários dos serviços, encarecendo deslocamentos e permanência nos estabelecimentos.

As proposições apensadas, em apertada síntese, buscam estabelecer normas de utilização dos estacionamentos privados, fundamentalmente calcadas em um elenco de obrigações a serem observadas pelos prestadores do serviço, para evitar condutas e preços abusivos, adotar padrões de operação e aumentar o grau de segurança pessoal e patrimonial, coibindo delitos (arrombamentos, vandalismos, furtos de objetos e veículos, assaltos, sequestros) e colaborando para a elucidação de crimes ocorridos naqueles recintos e a facilitação da persecução penal dos responsáveis.

Entre as justificações apresentadas, uma delas anota a existência de Leis do Estado do Paraná – a de nº 16.785, de 2011 (publicada no DOE/PR de 18 de janeiro de 2011) – e do Distrito Federal – a de nº 4.067, de 2007 (publicada no DO/DF de 31 de dezembro de 2007) –, ambas com idêntica ementa: “Dispõe sobre a cobrança proporcional ao tempo efetivamente utilizado pelos serviços de estacionamento de veículos em estabelecimentos destinados ao aluguel de vagas”.

Passando aos destaques contidos nas proposições apensadas, entendemos como igualmente criadoras de diversas e pesadas obrigações aos gestores de estacionamentos as seguintes disposições:

1. A vedação de que os prestadores de serviço de estacionamento pretendam declinar de sua responsabilidade pela integridade dos veículos deixados sob sua guarda, e mesmo dos acessórios que os compõem e de objetos deixados em seu interior, eis que a vigilância e guarda de tais bens integra o núcleo essencial da contratação. De fato, o consumidor paga por um serviço de segurança combinado com o fornecimento de uma comodidade, que é a de não ser obrigado, o contratante, a carregar todos os seus pertences pessoais ou profissionais, enquanto, por exemplo, faz compras, toma um lanche ou assiste a um filme. Sugerimos apenas que a responsabilidade somente recaia, além do veículo e seus acessórios, sobre os bens declarados pelo consumidor, quando da entrega das chaves ou estacionamento do veículo.

2. A obrigatoriedade de que seja emitido comprovante de entrega do veículo, no ato de entrada ou recepção do veículo do consumidor, informações relevantes sobre o serviço contratado, bem como de comprovante de pagamento e nota fiscal, ou cupom fiscal, uma vez realizada a quitação do valor devido, pelo consumidor.

3. A exposição da tabela de tarifas e dos relógios de aferição do tempo de prestação do serviço, de forma ostensiva e clara, em locais visíveis ao consumidor.

4. O estabelecimento de um “período de tolerância”, com utilização gratuita dos serviços, não inferior a 10 (dez) minutos, somente se tornando oneroso o contrato após esse prazo, sem prejuízo de outros benefícios concedidos pelo centro de compras ou estabelecimento maior em que o serviço de estacionamento seja prestado (como gratuidade em certos dias da semana ou horários, a isenção para pessoas com deficiência ou idosos, o abatimento ou dispensa de cobrança do consumidor que comprovar compras realizadas em determinada loja ou em valor mínimo, e assim por diante).

5. A disponibilização de pelo menos um telefone exclusivo para atendimento ao consumidor e que sejam adequados às normas federais, estaduais e municipais referentes à iluminação, sinalização, pavimentação,

tamanho e orientação das vagas, localização e quantidade de vagas para pessoas com deficiência, gestantes e idosos.

6. A exigência de funcionários dedicados exclusivamente à vigilância dos veículos, sua integridade e inacessibilidade, senão pelo condutor original ou pelos vigilantes ou brigadistas, em casos de emergência, estabelecendo-se uma relação de proporcionalidade obrigatória face à quantidade de veículos estacionados.

7. A obrigatoriedade de monitoramento por câmeras de segurança, com armazenamento das imagens por período mínimo e sua disponibilização para fins de investigação policial ou instrução processual cível ou criminal.

8. A adoção de uma diretriz geral para fixação das tarifas de estacionamento, com base na proporcionalidade da utilização do serviço, demonstrando-se com maior razoabilidade, salvo melhor juízo, a combinação de um enunciado de natureza mais principiológica com a cobrança por minuto e descontos progressivos em caso de contratação em base diária, mensal ou anual.

Além das medidas acima mencionadas, não nos parecem adequadas ao contexto de nosso ordenamento jurídico e do sistema econômico vigente em nosso País a imposição de valores fixos de tarifas ou preços, ou de isenções para grupos determinados de pessoas, eis que o equilíbrio econômico-financeiro de cada empreendimento somente pode ser aferido caso a caso, bem como, numa economia de mercado, os preços devem variar em conformidade com a oferta e a demanda.

A fixação de preços máximos pode inviabilizar uma operação empresarial em zonas urbanas de maior custo por metro quadrado, levando mesmo à opção de não explorar um serviço de estacionamento, o que acaba resultando em maior prejuízo para o consumidor. Em cidades em que a população possui menor poder aquisitivo, o tabelamento de preços pode funcionar como argumento em favor do prestador que explora abusivamente o serviço, isentando-o da intervenção pelos órgãos de defesa do consumidor.

A concessão de isenções sobre serviços privados tem o condão de estender o custeio às categorias de consumidores que não se enquadram nas classes beneficiadas, não sendo recomendável que se façam

por lei, a não ser quando compensadas por dotações do orçamento público. Ora, além de isso pressionar por elevação dos tributos, neste último caso, pode levar, via de regra, a distorções que também inviabilizam negócios. Exemplo disso é o de uma cidade praiana, como Santos, em que a população de pessoas idosas, aposentadas, é proporcionalmente maior, e acabará exigindo compensações vultosas, seja por consumidores mais jovens, seja pelo Estado. Portanto, não são recomendáveis tais isenções por lei, cabendo a cada estabelecimento ou centro de compras adotar as políticas de incentivo ou facilitação que julgue adequadas, de modo a atrair seus consumidores, ponderando os efeitos dos benefícios sobre o conjunto de potenciais clientes.

Com relação ao disciplinamento de multas e outras sanções administrativas em lei especial, assim como no que tange à fiscalização dos preceitos legais pertinentes à matéria em apreço e à imposição de penalidades, a orientação que nos parece mais adequada é evitar a criação de normativos concorrentes com o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) – a Lei nº 8.078, de 1990, que, em seus arts. 55 a 59 já atendem ao pretendido pelas proposições sob exame. Registre-se ainda que o regulamento do estatuto substancial consumerista, por meio do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, detalha e especifica essas normas. Trata-se, portanto, de legislação especificamente voltada à proteção dos consumidores, não sendo adequada a edição de um novo diploma legislativo para tratar das relações entre consumidores do serviço de estacionamento e os respectivos prestadores.

Não menos importante – aliás, de extrema relevância –, não nos posicionamos favoravelmente à concessão de isenção de responsabilidade civil, mesmo quando concedida gratuidade de estacionamento. Na verdade, se o estabelecimento se dispõe a conceder um espaço para estacionamento de clientes ou visitantes, é porque, de algum modo, isso lhe trará algum benefício em termos de valor, seja monetário, seja de imagem. Para isso, por certo, o custo do espaço e de sua manutenção será, logicamente, incluído no preço cobrado. Ademais, sendo o espaço extensão do estabelecimento, não há como excluir o fornecedor da responsabilidade civil por danos em veículos ou furto de bens neles depositados, desde que devidamente declarados ou comprovados.

Diante do exposto, **votamos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 6.387, de 2013, e de seus apensados, os Projetos de Lei nºs**

6.864, de 2013; 7.210, 7.260 e 7.911, de 2014; 419, 993, 1.010, 1.075 e 1.268, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado JÚLIO DELGADO

Relator