

PROJETO DE LEI N. de 2020
(da Sra. Aline Gurgel)

Altera a Lei n.º 12.974, de 15 de maio de 2014, que "Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo", para disciplinar a responsabilidade nas intermediações de atividades de turismo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta lei altera a Lei n.º 12.974, de 15 de maio de 2014, que "Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo", para disciplinar a responsabilidade nas intermediações de atividades de turismo.

Art. 2.º A Lei n.º 12.974, de 15 de maio de 2014, passa a vigorar acrescida dos seguintes novos arts. 10-A a 10-G:

"Art. 10-A. Sem prejuízo do disposto na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, as relações contratuais entre a Agência de Turismo e os consumidores, bem como, entre a Agência de Turismo e os fornecedores obedecem ao disposto nesta Lei.

Art. 10-B. A Agência de Turismo responde objetivamente, pelos serviços remunerados de intermediação que executa.

Art. 10-C. A Agência de Turismo que intermediar a contratação de serviços turísticos, prestados por companhias de transporte aéreo, terrestre ou marítimo, meios de hospedagens, ou outros, contratados de forma individual ou congregada, não responde por vício ou defeito na prestação de tais serviços intermediados, **salvo se tiver contribuído para sua ocorrência**, e nessa hipótese, limitada ao proveito econômico obtido pelos serviços de intermediação prestados.

Parágrafo único. A Agência de Turismo, qual seja a sua classificação legal, 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.

Art. 10-D. A Agência de Turismo não responde por fatos ou vícios dos serviços prestados por fornecedores cujas atividades estejam sujeitas a legislação especial, ou tratados internacionais de que o Brasil seja signatário, ou que dependam de autorização, permissão ou concessão pelo poder público.

Art. 10-E. 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.

Art. 10-F. Os serviços turísticos para fruição no exterior, salvo quando seu prestador tiver representação no Brasil, serão de responsabilidade da Agência de Turismo que os operem ou vendam.” (NR)

Art. 3.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As normas de proteção e defesa do consumidor têm importância fundamental para o desenvolvimento harmônico do mercado de consumo e que foram desenvolvidas com fundamento na desigualdade de forças entre fornecedores e consumidores nas relações comerciais modernas.

É importante, contudo, lembrar que o objetivo do nosso código de defesa do consumidor é justamente promover o equilíbrio, dividindo os direitos e obrigações entre as partes de modo proporcional e razoável, garantindo os interesses do consumidor ao mesmo tempo em que assegura a preservação dos fornecedores, entidades sem os quais, o mercado simplesmente perece.

Um ponto que há tempos chama a atenção deste Parlamento e que restou por resultar em produção legislativa aprovada no ano 2014 consiste no exagerado ônus que o sistema e modus operandi das atividades turísticas, bem como, as regras consumeristas impõem sobre as agências de turismo,

notadamente nas hipóteses de falhas de qualidade ou eventuais cancelamentos de serviços intermediados e comercializados por elas, porém prestados por terceiros, como meios de hospedagem e companhias de transporte aéreo, terrestre ou marítimo, dentre outros.

O mercado de agências de turismo, diferentemente do que apreende o senso comum, é majoritariamente formado por pequenas e médias empresas, muitas delas familiares, que, em razão da atual, taxativa e ilimitada regra de responsabilidade objetiva e solidária nos serviços intermediados por elas, são injustificadamente sobrecarregadas com o ônus de devolver valores e responder por indenizações materiais e morais decorrentes de serviços, que não foram ou não seriam desempenhados por elas. Uma vez descapitalizadas com esses desembolsos, resta às agências **tentar acordos ou entrar com ações regressivas** contra os verdadeiros responsáveis pelo serviço, arcando com as custas e honorários frente, muitas vezes, a gigantes do setor turístico.

Essa sistemática oprime sobremaneira as agências de turismo e dificulta o crescimento sustentável do segmento. Em 2014, este Parlamento aprovou o projeto de lei que resultou na Lei n.º 12.974, de 2014, com dispositivos que limitavam, de modo coerente e legítimo, a responsabilidade das agências de turismo por eventos que escapam à sua natureza meramente intermediária.

Lamentavelmente, os dispositivos foram vetados pelo Poder Executivo à época. O intento deste nosso projeto é trazer à tona e fixar junto à lei de regência das agências de turismo a responsabilidade justa, proporcional e sustentável das agências de turismo, respeitando as prerrogativas essenciais dos consumidores, porém deixando cristalinas as responsabilidades na cadeia de turismo de acordo com a contribuição de cada uma das empresas para a concretização do serviço intermediado e comercializado.

Se essas medidas já eram necessárias em 2014, ganham ainda mais relevância e urgência neste momento de dramática crise para o setor turístico, que se viu profundamente abalado pelos desdobramentos da pandemia de Covid-19 e que luta bravamente para sobreviver e assegurar os milhões de postos de trabalho que dele dependem.

A recente edição da Medida Provisória no 948, de 8 de abril de 2020 convertida na Lei n.º 14.046 de 24 de agosto de 2020, “que dispõe sobre o adiamento e o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e cultura” reconhece as enormes dificuldades que o segmento enfrenta e representa um primeiro – e temporário – passo para um tratamento mais equânime às agências de turismo.

Em tal contexto, de supra importância o posicionamento declarado expressamente pelo próprio Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON, quando atesta junto à sua publicada

Nota Técnica n.º 24/2020, Processo n.º 08012.001140/2020-20, originada para a análise dos termos lançados quando das normas especiais acima mencionadas, nos seguintes termos:

“2.2. Ausência de solidariedade na cadeia de turismo

...

Em relação ao primeiro ponto, conforme diagnosticado por diversos estudos econômicos apontados supra, as empresas de turismo estão em risco e, por via de consequência, os próprios direitos dos consumidores, exigindo das autoridades públicas formas de tratamento do tema de forma a garantir a subsistência dessas empresas com o objetivo de manterem hígidos os interesses dos consumidores. **Trata-se de uma realidade econômica e social não prevista pelo legislador quando concebeu o CDC, nem pela jurisprudência que se formou sobre o mesmo diploma legal.**

Em relação ao segundo ponto, deve-se esclarecer que **o mercado é organizado de forma que existem agentes de turismo que atuam em favor de consumidores e de fornecedores intermediando operações de reserva e compra e venda de passagens aéreas, reservas de hotel, pacotes turísticos e ingressos de eventos e recebendo uma comissão por isso.** Esse é o elo mais fraco da cadeia de turismo por envolver micro e pequenas empresas, que não tem acesso fácil a financiamento e que mais sofrerão com a pandemia, tornando-se também extremamente vulneráveis, conforme explica pesquisa conduzida pelo Sebrae (SEI 11706283), da qual participaram 157 empresas de turismo de todo Brasil, podendo-se até falar em vulnerabilidade bilateral ou “choque simétrico”.

Por esses motivos, **referido dispositivo legal não deve ser interpretado de modo a criar uma responsabilidade em cadeia de fornecimento**, o que depende de requisitos legais não presentes no caso vertente. Vale dizer, o disposto no § 4.º do art. 2.º da MP 948 não deve ser interpretado de forma a obrigar que um fornecedor deva restituir valores aos consumidores que não tenham sido por ele recebidos ou cuja titularidade não lhe pertença. **Ou seja, que a agência de turismo tenha de restituir um valor superior a sua comissão de agenciamento; ou que a empresa aérea tenha de restituir integralmente o valor da passagem aérea, aí incluído o valor de agenciamento. Desse modo, cada fornecedor responderia na medida da natureza da sua atividade (serviço) na cadeia e dentro dos limites dos valores por ele recebidos ou de valores de sua titularidade.**

Naturalmente que teria de ser enfrentado aqui também o possível argumento de responsabilidade objetiva da cadeia de fornecimento de um produto no mercado de consumo, conforme art. 12 e 18 do Código de Defesa do Consumidor, **inaplicável à MP a fim de gerar uma solidariedade na cadeia de turismo decorrente do cancelamento de serviços/eventos afetados pela pandemia. A uma porque o setor de turismo é um serviço, a ele se aplicando os art. 14 e 20 e não os arts. 12 e 18 do CDC (sendo que o próprio texto legal referente aos serviços não estabelece solidariedade à cadeia de fornecimento). A duas, porque (ainda que aplicável analogicamente os artigos 12 e 18 ao caso concreto) não parece adequada a aplicação de tais artigos referentes à responsabilidade civil decorrente de um fato do serviço para uma situação de pandemia, que provocou uma crise econômica sem precedentes e um “choque simétrico” nas relações contratuais, vulnerabilizando também pequenas e microempresas de turismo.**

Vale dizer, o risco de uma pandemia (e seus reflexos como a falência de empresas integrantes da cadeia de turismo) **não é inerente ao risco negocial do serviço de turismo, ao contrário de uma episódica falha de planejamento da viagem que pode ser prevista e inclusive integrada ao preço.** Até porque a única forma de previsão futura do empresário está associada ao exame do passado e ninguém previu a pandemia (tanto que próprias apólices de seguro dos fornecedores excluem situações de epidemias e pandemias pela impossibilidade de precificar o risco e distribuí-lo entre segurados).

Ademais, tais artigos do CDC se referem à fato do produto ou serviço derivado do descumprimento de lei ou de contrato, situação muito distinta do exercício de opção dos consumidores, por sua conveniência e vontade, pela extinção do contrato por motivo diverso de um vício do serviço do fornecedor turístico, o qual não ocorreu justamente pela decorrência da pandemia.

Comprovando que o tema analisado e expresso pela própria Senacon justifica a normatização ora pleiteada para as agências de turismo e para a melhor segurança dos próprios consumidores, indo muito além de casos que envolvem ou se originaram em tempos de pandemia, temos, por exemplo, a paralisação das atividades da Avianca Brasil, companhia aérea com várias rotas nacionais e que estava até o início de 2019 como uma das 4 grandes e principais cias aéreas do Brasil;.

Assim, exemplificando com esse importante e recente fato que levou milhares de clientes/turistas/consumidores a ingressarem com demandas administrativas e judiciais em face de agências de turismo com a tentativa de ressarcimento de valores pagos para viagens que ou não ocorreram ou foram canceladas e não foram reembolsadas.

É público e notório que o volume de ações judiciais já fizeram agências de turismo devolverem e arcarem com indenizações em valores na casa de bilhão de reais... Sem terem praticado um ato ilícito sequer, mas sim e inversamente, com todos seus serviços prestados integralmente, inclusive com a assistência e informação aos consumidores.

Pensamos, por todo o exposto, que nossa proposta representa medida mais consistente e eficaz, não somente para a preservação e desenvolvimento desse setor tão importante para a economia do País, mas principalmente para a garantia dos direitos e serviços de qualidade a todos os consumidores brasileiros. Contamos com o apoio dos nobres pares para seu aprimoramento e aprovação.

Sala das Sessões em 16 de março de 2021.

Aline Gurgel
Deputada Federal – AP
Republicanos