

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 641, DE 2011

Apensados: PL nº 3.984/2012, PL nº 5.377/2013, PL nº 1.314/2015, PL nº 2.886/2015, PL nº 3.722/2015 e PL nº 908/2015

Altera a Lei nº 11.771, de 2008, para acrescentar-lhe inciso estabelecendo multa aos meios de hospedagem que não cumprirem a diária de 24 horas, e dá outras providências.

Autor: Deputado GERALDO RESENDE

Relator: Deputado BACELAR

I - RELATÓRIO

Busca a proposição em apreço alterar a Lei nº 11.771, de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, para prever a aplicação de multa aos estabelecimentos de hospedagem que não cumprirem a duração de 24 (vinte e quatro) horas correspondente ao período de uma diária. Além disso, a proposição cria a obrigação para os estabelecimentos de informar aos hóspedes sobre essa possibilidade.

O autor sustenta que a prática de alguns estabelecimentos de hospedagem tem sido admitir os hóspedes somente após as 14 horas, embora fixem o limite para que deixem os aposentos no máximo até o meio dia. Tal prática seria ilegal, pois, nesses casos, a diária ficaria reduzida a 22 (vinte e duas) horas.

Para o autor, a Lei Geral do Turismo é categórica ao estabelecer em seu art. 23, § 4º, que “a duração da diária é de vinte e quatro horas”.

Encontram-se apensos ao projeto principal seis proposições:

- a) **PL nº 3.984/2012**, de autoria do Deputado Jorge Tadeu Mudalen, que altera a Lei nº 11.771/2008, para estabelecer



que a contagem das 24 (vinte e quatro) horas da diária comece a vigorar a partir da entrada do hóspede no estabelecimento. Outra inovação proposta é a cobrança de “meia diária” para a permanência igual ou inferior a 12 (doze) horas.

- b) **PL nº 5.377/2013**, de autoria da Deputada Nilda Gondim, que altera a redação do art. 23 da Lei nº 11.771/2008, que dispõe sobre a Lei Geral do Turismo, para obrigar os meios de hospedagem a assegurar integralmente o período de vinte e quatro horas de permanência do hóspede na habitação que lhe foi destinada, e criar a possibilidade de pagamento do valor da diária fracionada pelo número de horas adicionais que o hóspede permanecer na habitação, até o limite de doze horas.
- c) **PL nº 1.314/2015**, de autoria do Deputado Professor Victório Galli, que altera o art. 23 da Lei nº 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, para regulamentar a cobrança das diárias de forma fracionada de acordo com a permanência dos hóspedes.
- d) **PL nº 2.886/2015**, de autoria do Deputado Fábio Mitidieri, que dispõe sobre o prazo de duração das diárias em meios de hospedagem, vedando a definição de horários distintos para ingresso (“check-in”) e saída (“check-out”) dos usuários. Esta proposição permite, excepcionalmente, o intervalo de 60 (sessenta) minutos de diferença nesses horários em virtude de acomodação do hóspede em unidade previamente ocupada.
- e) **PL nº 3.722/2015**, de autoria do Deputado Alberto Fraga, que altera a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, regulando a ocupação do imóvel por período inferior a 24 horas.



- f) **PL nº 908/2015**, de autoria do Deputado Marcos Soares, altera o art. 23 da Lei nº 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Diferentemente da proposição principal, este apensado não institui multa, e determina que períodos de hospedagem inferiores a 24 horas sejam cobrados proporcionalmente ao tempo de permanência.

A matéria foi distribuída inicialmente à Comissão de Defesa do Consumidor, que se pronunciou pela aprovação do PL nº 641/201 e de todos os apensos (PL nº 3.984/2012, nº 5.377/2013, nº 908/2015, nº 2.886/2015, nº 3.722/2015 e nº 1.314/2015), com substitutivo.

O substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, datado de 2017, autoriza os meios de hospedagem a antecipar a saída de hóspedes em até duas horas para fins de gestão operacional das unidades habitacionais ocupadas. Caso não seja cumprido o período de duração da diária correspondente a 24 horas, com a margem de antecipação de até duas horas, o estabelecimento fica sujeito à aplicação de multa.

A segunda comissão de mérito a se manifestar foi a Comissão de Turismo, que, neste ano de 2023, opinou pela aprovação de todas as proposições (PL 641/201, nº 3.984/2012, nº 5.377/2013, nº 908/2015, nº 2.886/2015, nº 3.722/2015 e nº 1.314/2015), também na forma de um novo substitutivo. Além disso, o colegiado opinou pela rejeição do substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor.

O texto adotado pela Comissão de Turismo admite a antecipação da saída de hóspedes em até duas horas para fins de gestão operacional das unidades habitacionais ocupadas, sem, contudo, prever a aplicação de multa em caso de inobservância. Além disso, o texto passa a considerar meios de hospedagem os imóveis disponibilizados para prestação de serviços de alojamento temporário em sítios eletrônicos, cujo pagamento seja feito mediante cobrança de diária.

Após a manifestação das duas comissões de mérito, a matéria chega a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para o exame da constitucionalidade, juridicidade e da técnica legislativa.



A apreciação dos projetos é conclusiva pelas comissões, sob o regime ordinário de tramitação, a teor do art. 24, inciso II e do art. 151, inciso III, ambos do RICD.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos regimentais, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) se manifestar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto de lei nº 641, de 2011, e demais proposições apensas e acessórias.

A análise da constitucionalidade formal de uma proposição envolve a verificação da competência legislativa da União em razão da matéria, da legitimidade da iniciativa parlamentar e da adequação da espécie normativa utilizada.

In casu, a matéria é de competência concorrente da União (CF/88; art. 5º, XXXII; art. 24, VIII e art. 170, V); a espécie normativa se mostra idônea, haja vista alterar uma lei ordinária em vigor e a iniciativa parlamentar também se revela legítima, em face da inexistência de reserva atribuída a outro Poder.

Os requisitos formais restam, portanto, atendidos, de sorte que não há impedimentos dessa natureza a embargar a tramitação da proposição.

Passamos ao exame da constitucionalidade material das proposições. Antes disso, entendemos conveniente tecer breves considerações para contextualizar a temática tratada nas proposições.

A Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771/2008), em seu art. 23, § 4º, conceitua a diária como sendo o preço da hospedagem correspondente à utilização da unidade habitacional e dos serviços incluídos, no período de 24



(vinte e quatro) horas, compreendido nos horários fixados para a entrada e a saída de hóspedes.

Ocorre que, na prática, os estabelecimentos de hospedagem têm fixado o horário de entrada dos hóspedes após as 14 horas e o de saída ao meio dia, em aparente descumprimento ao texto legal em vigor.

Para a Comissão de Defesa do Consumidor, “o mercado hoteleiro do Brasil não cumpre a diária de 24 horas porque seria impossível garantir a rotatividade dos quartos (...). É preciso garantir um prazo mínimo para higienização e o reabastecimento dos quartos”.

Para aquele colegiado, o efeito da obrigação do cumprimento da diária de 24 horas, em que pese a intenção de proteger o consumidor, poderia gerar efeito adverso, resultando no aumento de tarifas e na inviabilidade da ocupação integral nos períodos de alta temporada.

A Comissão de Turismo, por sua vez, entende que o setor hoteleiro trabalha com o objetivo de maximizar a taxa de ocupação de seus quartos e que a desocupação da unidade habitacional antes das 24 horas não significa o descumprimento da lei, haja vista que o hóspede ainda poderá utilizar as dependências do estabelecimento, inclusive com a possibilidade de armazenamento de sua bagagem.

Além de se posicionar contrariamente às cobranças fracionárias, em face da provável elevação das tarifas como forma de compensação da perda de receita, a Comissão de Turismo entende que há uma impossibilidade prática do cumprimento estrito das 24 horas, tendo em conta que entre a saída de um cliente e a entrada de outro é indispensável o preparo da unidade, justamente para proporcionar ao novo hóspede um espaço seguro, inclusive em relação às normas sanitárias.

Do ponto de vista da constitucionalidade material das proposições, devemos levar em conta os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, que encontram fundamento no devido processo legal substantivo (CF/88; art. 5º, LIV).

Cabe, nesse ponto, resgatar um julgado emblemático do Supremo Tribunal Federal (STF), que guarda certa conexão com o exame das



proposições em tela. Referimo-nos à decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 855¹, que julgou inconstitucional a Lei nº 10.248, de 1993², do Estado do Paraná. Nesse caso, o legislador, munido das melhores intenções, buscou favorecer o consumidor, mas acabou violando os princípios constitucionais da proporcionalidade e a razoabilidade.

Destacamos algumas manifestações dos Ministros do STF que sintetizam o cerne do julgamento da lei paranaense:

- i) Não basta verificar se as restrições estabelecidas foram baixadas com a observância dos requisitos formais previstos na Constituição. Cumpre indagar, também, **se as condições impostas pelo legislador não se revelariam incompatíveis com o princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e razoabilidade).** – Ministro Gilmar Mendes.
- ii) A lei paranaense é **desarrazoada**, seja por sua **impraticabilidade** (...), seja **porque acabaria onerando** fortemente os custos da distribuição do produto com fatal repercussão nos **bolsos do próprio consumidor** (...).
- iii) **Embora o objetivo da lei seja bom** – e se louva o legislador pela preocupação de proteger o consumidor no caso concreto – **a medida não é adequada para o fim que ele pretende promover.** Ministro Cezar Peluso.

Por óbvio, não sempre que uma determinada medida, por ser onerosa ao consumidor, deve ser considerada inadequada, pois não há um determinismo que conecte tal ônus à inadequação dos meios aos fins que se pretende obter. O exame deve ocorrer sob as particularidades de cada caso.

No caso das proposições em exame, que versam sobre a obrigatoriedade do cumprimento da duração das diárias por 24 horas, entendemos que tal como vazadas originalmente violam o devido processo legal

1 <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=583759>

2 Essa lei impunha a pesagem obrigatória do botijão de gás, à vista do consumidor, durante sua comercialização para que, na hipótese de a quantidade de gás ser inferior à estipulada, o consumidor deveria receber o abatimento proporcional no preço do produto, ou ainda quando fossem verificadas eventuais sobras de gás no botijão a ser substituído



substantivo, em razão de as medidas propostas não serem razoáveis e proporcionais.

A rigor, foi justamente esse o diagnóstico das comissões de mérito, razão pela qual apresentaram substitutivo para escoimar tal inconstitucionalidade.

Em outras palavras, com o louvável propósito de proteger os direitos dos consumidores, determinou-se o cumprimento estrito das 24 horas do período da diária, inclusive com a imposição de multa em caso de inobservância. Além disso, estabeleceu-se a cobrança de tarifas fracionadas da diária, conforme o tempo de uso proporcional do quarto pelo hóspede.

A nosso ver, as medidas propostas nas versões originais dos projetos se mostram, em clara similaridade com o julgamento na ADI nº 855, desproporcionais e inadequadas ao fim que pretendem alcançar.

Impende registrar, no entanto, que ambas as comissões de mérito promoveram os devidos reparos, de sorte que sendo as proposições aprovadas na forma dos respectivos substitutivos, restaram isentas dos vícios que levariam à inconstitucionalidade material.

Quanto ao aspecto da juridicidade, uma vez que foram aprovadas na forma de substitutivo, nada há que possa obstar o seguimento dos projetos.

Quanto à técnica legislativa das proposições, não há ressalvas a fazer.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos projetos de lei nº 641/2011, nº 3.984/2012, nº 5.377/2013, nº 1.314/2015, nº 2.886/2015, nº 3.722/2015 e nº 908/2015, na forma dos substitutivos da Comissões de Defesa do Consumidor e da Comissão de Turismo (ambos constitucionais, jurídico e de boa técnica legislativa).

Sala da Comissão, em de de 2023.



Deputado BACELAR
Relator

8

Apresentação: 21/11/2023 12:07:24.593 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 641/2011

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD239831709600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bacelar



* CD 239831709600 *