

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.142, DE 2015

Apensado: PL nº 4.602/2016

Altera a Lei nº 11.771, de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências.

Autor: Deputado LUCIANO DUCCI

Relator: Deputado DUARTE JR.

I - RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 4.142/15**, de autoria do nobre Deputado Luciano Ducci, acrescenta um art. 34-A à Lei nº 11.771, de 17/09/08 – Lei Geral do Turismo –, para garantir ao consumidor o reembolso do valor pago, em caso de cancelamento de reserva de acomodações em meio de hospedagem, bem como para proibir a cobrança de taxa relativa ao cancelamento da reserva, sempre que este for solicitado com, no mínimo, sete dias de antecedência do início da acomodação.

Na justificação do projeto, o ilustre Autor argumenta que a Lei nº 11.771/08 deveria regular a questão dos cancelamentos de reservas, porque, em suas palavras, essa é uma questão de elevado interesse do consumidor. Atualmente, segundo ele, a prática é cobrar uma multa do consumidor que cancela sua reserva de acomodações, mesmo que esse cancelamento ocorra com razoável antecedência. Todavia, ressalta, quando é o prestador de serviços turísticos que cancela a reserva, não há pagamento de multa a favor do consumidor. A seu ver, essa assimetria confirma a vulnerabilidade do consumidor frente aos prestadores de serviços turísticos e evidencia uma afronta ao princípio fundamental das relações de consumo estampado no art. 4º, III, do Código de Defesa do Consumidor, que é o



equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores. Pondera, assim, que sua iniciativa busca estabelecer esse equilíbrio, determinando o direito de o consumidor ser reembolsado pela quantia já paga pela reserva que vier a cancelar, bem como de ficar isento do pagamento de qualquer taxa relacionada ao cancelamento de acomodações, desde que realizado com, no mínimo, sete dias de antecedência do início da acomodação. Outra consequência da alteração ora proposta, em sua opinião, é que seu descumprimento caracterizará infração sujeita às sanções previstas no art. 36 da Lei que ora se pretende alterar, bem como àquelas previstas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 1990.

Foi apensado à proposição principal o **Projeto de Lei nº 4.602/16**, de autoria do nobre Deputado Moses Rodrigues. Em seu art. 1º, veda aos meios de hospedagem cobrar do consumidor taxa ou qualquer outro encargo em virtude de cancelamento de reserva de acomodação solicitado com antecedência igual ou superior a 72 horas do horário definido para o ingresso (check-in) no estabelecimento. O § 1º do dispositivo estabelece que, na hipótese de solicitações de cancelamento realizadas em prazo inferior a este, admite-se a cobrança, por parte dos meios de hospedagem, de taxa de cancelamento nas seguintes proporções: (i) se solicitada com antecedência inferior a 72 horas e igual ou superior a 48 horas: não superior a 5% do valor total da estadia; (ii) se solicitada com antecedência inferior a 48 horas e igual ou superior a 24 horas: não superior a 10% do valor total da estadia; (iii) se solicitada com antecedência inferior a 24 horas e igual ou superior a 12 horas: 20% do valor total da estadia; e (iv) em caso de não comparecimento do hóspede ao estabelecimento (no show): não superior a 30% do valor total da estadia. Por sua vez, o § 2º estipula que os valores adiantados para garantia de reserva de acomodação deverão ser restituídos ao consumidor no prazo máximo de 48 horas após a solicitação de cancelamento, permitido o desconto das taxas eventualmente devidas nos termos do § 1º. Já o art. 2º prevê que o descumprimento da Lei que resultar da proposição sob exame sujeita o meio de hospedagem às sanções previstas na Lei nº 8.078/90 e na Lei nº 11.771/08. de Defesa do Consumidor foi delineado sobre a ideia fundamental de equilíbrio.



O autor registra que, diante das assimetrias naturais de um mercado de consumo, derivadas do acúmulo acentuado de poder econômico e informacional nas mãos dos fornecedores, o Código oferece um arsenal protetivo ao consumidor, que objetiva restabelecer a isonomia entre esses dois polos da relação consumerista. Conquanto, em suas palavras, a principiologia geral do Código forneça parâmetros para identificar e reprimir condutas que destoem desse ideal de equilíbrio, há casos, segundo ele, em que as práticas específicas de determinados segmentos restam por exigir um regramento especial. Em sua opinião, a questão das taxas de cancelamento no setor turístico compõe um dos temas que demandam disciplina própria.

A seu ver, a ausência de normas específicas sobre os limites e possibilidades desse instituto tem dado margem a abusos reiterados por parte do setor hoteleiro e gerado demasiada insegurança aos usuários desses serviços. Reconhece que, por um lado, a não comunicação prévia de desistência ou cancelamentos intempestivos pode gerar prejuízos aos meios de hospedagem, que, por vezes, enfrentam dificuldades para ocupar, em tempo, a unidade habitacional que havia sido reservada. Pondera, de outra parte, contudo, que não se afigura justa ou legítima a perda integral dos valores adiantados pelos consumidores como garantia de reserva ou a fixação de multas em patamares abusivos, práticas lamentavelmente frequentes no campo da hotelaria, no seu ponto de vista. Assim, sua iniciativa busca impedir excessos e assegurar previsibilidade e proporcionalidade na estipulação de taxas de cancelamento pelos meios de hospedagem.

A matéria foi distribuída, pela ordem, às Comissões de Defesa do Consumidor e de Turismo, para exame de mérito; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa.

As proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é o ordinário.

Em 2017, a Comissão de Defesa do Consumidor concluiu pela aprovação dos dois projetos, nos termos de substitutivo.



Referido substitutivo tem o objetivo de absorver a ideia primordial contida no PL nº 4.142/15, mas seguindo o escopo delineado na proposição apensada, observando a graduação de situações, em função do prazo de antecedência do cancelamento feito pelo consumidor, priorizando o necessário equilíbrio contratual entre as partes.

Desta forma, introduz um art. 34-A à Lei nº 11.771/08 que, em seu *caput*, veda aos meios de hospedagem cobrar do consumidor taxa ou qualquer outro encargo em virtude de cancelamento de reserva de acomodação solicitado com antecedência igual ou superior a 72 horas do horário definido para o ingresso (check-in) no estabelecimento. O § 1º deste novel dispositivo da Lei Geral do Turismo estabelece que, nas hipóteses de solicitações de cancelamento realizadas em prazo inferior a este, admite-se a cobrança, por parte dos meios de hospedagem, de taxa de cancelamento nas seguintes proporções: (i) se solicitada com antecedência inferior a 72 horas e igual ou superior a 48 horas: não superior a 5% do valor total da estadia; (ii) se solicitada com antecedência inferior a 48 horas e igual ou superior a 24 horas: não superior a 10% do valor total da estadia; e (iii) se solicitada com antecedência inferior a 24 horas ou em caso de não comparecimento do hóspede ao estabelecimento (no show): não superior a 25% do valor total da estadia. Por seu turno, o § 2º define que os valores adiantados para garantia de reserva de acomodação deverão ser restituídos ao consumidor no prazo máximo de 48 horas após a solicitação de cancelamento, permitido o desconto das taxas eventualmente devidas nos termos do § 1º. Já o § 3º determina que o descumprimento do disposto neste artigo sujeita os meios de hospedagem às sanções previstas no art. 36 da própria Lei nº 11.771/08 e no art. 56 da Lei nº 8.078/90.

Em 2019, a Comissão de Turismo aprovou parecer favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 4.142-A, de 2015, e do Projeto de Lei nº 4.602-A, de 2016, na forma do substitutivo de autoria da Dep. Magda Mofatto, e pela rejeição do substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor.

Aludido Substitutivo visa a *“estabelece[r] valores mais razoáveis para compensação financeira dos meios de hospedagem em casos de cancelamento da reserva ou de não comparecimento do hóspede.”*.



Em síntese, o Substitutivo dispõe que

os meios de hospedagem reembolsem ao consumidor a totalidade do valor por este pago a título de reserva de acomodação quando a solicitação do cancelamento de reserva se der com antecedência igual ou superior a 7 dias da data definida para o ingresso (check-in) no estabelecimento”. Além disso, consigna que, “nas hipóteses de solicitações de cancelamento realizadas em prazo distinto destes, admite-se a cobrança, por parte dos meios de hospedagem, de taxa de cancelamento nas seguintes proporções: (i) se solicitada com antecedência inferior a 20 dias e igual ou superior a 12 dias: a taxa não poderá exceder 30% do valor total da estadia; (ii) se solicitada com antecedência inferior a 12 dias e igual ou superior a 7 dias: a taxa não poderá exceder 70% do valor total da estadia; (iii) se solicitada com antecedência inferior a 7 dias e igual ou superior a 72 horas: a taxa não poderá exceder 90% do valor total da estadia; e (iv) se solicitada no período de até 72 horas antecedentes para o ingresso (check-in) no estabelecimento ou em caso de não comparecimento do hóspede (no show): os meios de hospedagem ficam isentos de qualquer tipo de devolução.

Após, veio a matéria a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental em quaisquer das Comissões.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a análise da constitucionalidade, juridicidade, de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, c e 54, I, do RICD.



Passa-se, na sequência, ao exame de cada um deles.

Quanto à **constitucionalidade formal**, há três aspectos centrais a serem satisfeitos: (i) a competência legislativa para tratar da matéria, que deve ser privativa ou concorrente da União, (ii) a legitimidade da iniciativa para a deflagrar o processo legislativo, que deve recair sobre parlamentar, e, por fim, (iii) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição.

Quanto ao primeiro deles, o conteúdo das proposições (i.e., reserva de acomodações em meio de hospedagem, bem como proibir a cobrança de taxa relativa ao cancelamento da reserva) se situa no rol de competências da União para legislar sobre direito do consumidor.

Além disso, a matéria não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita a deflagração do processo legislativo por congressista (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

Por fim, a Constituição de 1988 não gravou a matéria *sub examine* com cláusula de reserva de lei complementar. Em consequência, sua formalização como legislação ordinária não desafia qualquer preceito constitucional.

Apreciada sob ângulo **material**, o conteúdo das proposições não ultraja parâmetros constitucionais, *específicos* e *imediatos*, que sejam aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática. Situa-se, assim, dentro do amplo espaço de conformação legislativa constitucionalmente confiado ao Parlamento brasileiro.

Portanto, **aludidas proposições revelam-se compatíveis formal e materialmente com a Constituição de 1988.**

No tocante à **juridicidade**, as proposições qualificam-se como autênticas normas jurídicas. Todas elas (i) se harmonizam à legislação pátria em vigor, (ii) não violam qualquer princípio geral do Direito, (iii) inovam na ordem jurídica e (iv) revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. **São, portanto, jurídicas.**

No que respeita à **técnica legislativa**:



- 1) O PL nº 4.142, de 2015, não apresente quaisquer vícios, amoldando-se às disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;
- 2) O PL nº 4.602, de 2016, e o Substitutivo aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor, necessitam de ajustes em seu art. 1º, uma vez que não indica o objeto e o respectivo âmbito de aplicação da Lei, o que ultraja o art. 7º, *caput*, da LC nº 95/98;
- 3) O Substitutivo aprovado na Comissão de Turismo possui cláusula de revogação genérica, o que vulnera o art. 9º da referida LC.

Em face do exposto, votamos pela:

- a) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 4.142, de 2015 (principal);
- b) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 4.602, de 2016, com a emenda abaixo;
- c) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Substitutivo aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor, com a emenda abaixo;
- d) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Substitutivo aprovado na Comissão de Turismo, com a emenda supressiva abaixo.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado DUARTE JR.
Relator

2023-18443



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD244155482300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Duarte Jr.



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 4.602, DE 2016**

Altera a Lei nº 11.771, de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências.

EMENDA Nº

Dê-se ao art. 1º do PL nº 4.602, de 2016, a seguinte redação, renumerando-se os demais artigos:

"Art. 1º Esta Lei estabelece condições para a cobrança de taxas de cancelamento, por parte dos meios de hospedagem."

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado DUARTE JR.
Relator

2023-18443



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO APROVADO PELA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

Acrescenta novo art. 34-A à Lei nº 11.771, 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; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências", para os fins de disciplinar as hipóteses de cobrança de taxa por cancelamento de reserva de acomodação nos meios de hospedagem.

EMENDA Nº

Dê-se ao art. 1º do Substitutivo aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor a seguinte redação, renumerando-se os demais artigos:

"Art. 1º Esta Lei Acrescenta novo art. 34-A à Lei nº 11.771, 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; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências", para os fins de disciplinar as hipóteses de cobrança de taxa por cancelamento de reserva de acomodação nos meios de hospedagem.".

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado DUARTE JR.
Relator

2023-18443



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD244155482300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Duarte Jr.



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO APROVADO PELA COMISSÃO DE TURISMO**

Acrescenta os arts. 34-A e 34-B à 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; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências".

EMENDA Nº

Suprima-se o conteúdo do art. 2º, renumerando-se o art. 3º do Substitutivo aprovado pela Comissão de Turismo.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado DUARTE JR.
Relator

2023-18443

