

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 3.111, DE 2008

Dispõe sobre os atrasos na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo internacional e interestadual de passageiros e dá outras providências.

Autor: Deputado Edigar Mão Branca

Relator: Deputado Chico Lopes

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.111, de 2008, “estabelece regras para o atendimento dos passageiros, padrões de fiscalização por parte do Poder Público e critérios para a punição das empresas prestadoras do serviço de transporte rodoviário coletivo internacional e interestadual de passageiros, nas situações de atraso ou interrupção da prestação do serviço”.

Prevê multa ao transportador, no valor de quatrocentos reais por passageiro, em caso de atraso na partida de transporte rodoviário coletivo, por período superior a uma hora, elevando-se para mil e seiscentos reais por passageiro, quando o atraso superar a três horas. Pelo que se depreende do texto, a multa seria paga ao passageiro, no primeiro caso, e, na segunda hipótese, metade seria destinada ao Tesouro Nacional. O valor da multa dobraria, em caso de passageiros idosos, grávidas, pessoas acompanhadas de crianças com menos de dois anos e crianças com menos de doze anos.

O pagamento da multa não obstaria o dever de o transportador embarcar o passageiro “em veículo de mesma categoria ou de categoria de serviço superior, para o mesmo destino” ou de restituir de imediato valor pago pelo bilhete de passagem, a critério do consumidor. Além disso, arcaria com “todas as despesas decorrentes da interrupção ou atraso da viagem, inclusive transporte de qualquer espécie, alimentação e hospedagem (...), devendo ser fornecidas ou reembolsadas, de imediato, mediante a apresentação de nota fiscal pelo passageiro, sem prejuízo da responsabilidade civil do transportador (...)”.

A proposição não descura das obrigações do Poder Público, que ficaria expressamente responsável por “manter agentes para fiscalizar o cumprimento das normas e orientar os passageiros sobre os seus direitos em todas as áreas de embarque dos terminais rodoviários, durante todo o período de operação do terminal”. A inércia do agente diante de denúncias feitas pelos consumidores caracterizaria a conduta de retardamento ou omissão ilícita de ato de ofício, sujeitando-o “às cominações previstas no inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica”.

Pelo que se pode deduzir do texto, a conduta sancionada seria a prevista no inciso II do art. 11 da chamada “Lei de Improbidade Administrativa”¹, a saber:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

.....
II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

.....
As sanções são previstas nos seguintes termos:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

¹ Também conhecida como “Lei do Colarinho Branco”, do mesmo modo que a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que “Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências”.

III - na hipótese do art. 11, resarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

O art. 4º do projeto de lei atribui responsabilidade específica para o administrador do terminal rodoviário, no sentido de informar os passageiros, ostensiva e tempestivamente, quanto aos “horários previstos de partida e chegada de ônibus, bem como sobre eventuais atrasos e os motivos que lhes deram causa”.

A iniciativa propõe alteração ao art. 741 do Código Civil, para que seja aplicável também aos casos de “adiamento” de viagem, e não apenas de “interrupção”, a obrigação de o transportador de pessoas “realizar ou concluir o transporte contratado”, nas condições que especifica, entre elas arcar com “as despesas de estada e alimentação do usuário, durante a espera de novo transporte”.

As exigências estabelecidas na nova lei não eximiriam a empresa transportadora das obrigações impostas pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC).

É estabelecido um prazo de *vacatio legis*, de noventa dias, contados da publicação oficial do diploma legal.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva de mérito pelas Comissões de Defesa do Consumidor, Viação e Transportes, e Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme o art. 24, II, do Regimento Interno da Casa, em regime de tramitação ordinária. No prazo regimental, que correu de 28 de abril a 8 de maio de 2008, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A iniciativa parlamentar do ilustre Deputado Edigar Mão Branca tem propósitos evidentemente elogiosos, com preocupações sociais elevadas e abrangentes, ao contemplar medidas que coibam os abusos praticados por transportadores rodoviários de passageiros, de resto amplamente conhecidos por todos os eleitores dos membros deste Parlamento.

Por outro lado, a questão relativa ao “transporte rodoviário de passageiros” é objeto de mais de uma centena de projetos de lei, em tramitação ou arquivados, na Câmara dos Deputados, o que evidencia, de um lado, a importância do assunto e, de outro, lamentavelmente, que o Poder Público – Legislativo e Executivo – ainda não foi capaz de suprir regulamentação ou atuar de modo a dar solução adequada e eficaz aos atrasos e interrupções de viagens rodoviárias, particularmente as interestaduais e internacionais.

Um exemplo de proposição que aponta em idêntico sentido da iniciativa em apreciação é o Projeto de Lei nº 1.585, de 2003, do ilustre Deputado Wellington Fagundes, que, aprovado inicialmente por este Colegiado, recebeu Parecer, Voto e Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes, com a seguinte redação, da lavra do destacado Deputado Devanir Ribeiro:

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.585, de 2003, proposto pelo Deputado Wellington Fagundes, cuida de estabelecer procedimentos que devem ser seguidos pelas empresas de transporte rodoviário de passageiros nas hipóteses de atraso ou interrupção da viagem.

De acordo com a iniciativa, quando ocorrer retardamento superior a duas horas, o transportador deve oferecer alimentação gratuita ao usuário; havendo retardamento superior a quatro horas, a exigência é de que seja propiciada ao usuário hospedagem gratuita.

A par dessas exigências, o projeto ordena, ainda, que as empresas transportadoras mantenham sala especial nos terminais rodoviários das cidades com população superior a quarenta mil habitantes, com o fito de acomodar os usuários no caso de haver atraso superior a uma hora, em relação ao horário de saída da viagem.

Ao justificar a propositura, o autor lembra que o que está a propor é apenas uma equivalência do tratamento dispensado ao usuário do transporte rodoviário com o do transporte aéreo. Afirma que a regulamentação federal que se ocupa do transporte rodoviário de passageiros é falha, pois traz apenas algumas poucas regras relacionadas ao tema.

Analizada pela Comissão de Defesa do Consumidor, a matéria foi aprovada por unanimidade naquele órgão técnico.

Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas à iniciativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposta, acertadamente, procura imprimir no contrato de transporte rodoviário de passageiro o mesmo tratamento zeloso que o legislador, há muito, dispensou ao usuário do transporte aéreo, em se tratando de atraso ou interrupção do transporte contratado.

Nessas circunstâncias, é impossível não reconhecer que os aborrecimentos e estorvos enfrentados pelos usuários do serviço de transporte rodoviário de passageiros equivalem, para dizer o mínimo, aos suportados pelos usuários de avião.

Tanto é assim que, nessa direção, já aponta o Decreto nº 2.521, de 1998, que cuida do transporte interestadual e internacional de passageiros, garantindo ao usuário “*receber, às expensas da transportadora, enquanto perdurar a situação, alimentação e pousada, nos casos de venda de mais de um bilhete de passagem para a mesma poltrona, ou interrupção ou retardamento da viagem, quando tais fatos forem imputados à transportadora*” (art. 29, XV).

Também o novo Código Civil, de 2002, leva em conta aquele fato, ao determinar que o transportador, ocorrendo interrupção da viagem, fica obrigado a concluir o transporte, devendo responsabilizar-se pela alimentação e estada do usuário, enquanto perdurar a espera por novo transporte.

Muito embora o Decreto nº 2.521/98 e o Código Civil, como visto acima, venham ao socorro do passageiro quando ocorre comprometimento do transporte contratado, não o fazem de forma abrangente (em termos jurisdicionais) e completa (em termos de hipóteses de comprometimento).

Em relação ao citado decreto, sua aplicação está restrita ao serviço de transporte rodoviário de passageiros de âmbito federal. No plano estadual, portanto, fica-se ao sabor da existência de norma estadual que assegure o direito do usuário.

No que tange ao Código Civil, suas disposições alcançam a hipótese de interrupção do transporte, ou seja, a defesa do direito do usuário na situação em que, já tendo tido início, o transporte não transcorre conforme ajustado. É o caso do veículo que apresenta defeito ao longo do trajeto. Falta, todavia, também deixar patente que o adiamento do início da viagem contratada dá causa ao cumprimento das mesmas obrigações previstas para o transportador na hipótese de interrupção.

Daí a oportunidade e conveniência da sugestão que nos é aqui trazida, desde que se modifique a forma como foi apresentada. Para contemplar os interesses dos usuários de qualquer sistema de transporte, seja ele público ou privado, interestadual ou intermunicipal, a melhor solução é ajustar a redação existente no Código Civil, de sorte que qualquer relação contratual no setor de transporte fique sujeita à responsabilidade do transportador na situação em que ocorra algum comprometimento da viagem contratada.

Quanto à proposta de se obrigar as empresas de transporte a manterem salas de espera nos terminais rodoviários de cidades com mais de quarenta mil habitantes, parece haver excessiva intromissão do legislador em matéria concernente à regulação dos serviços, vez que a disparidade de situações existentes recomenda que se examine caso a caso sugestões desse tipo, levando-se em conta o poder econômico das empresas, a demanda do mercado, as limitações físicas da infra-estrutura construída e o grau de ocorrência de problemas no local.

Sendo o que se tinha a dizer, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.585-A, de 2003, na forma do substitutivo anexo.

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.585-A, DE 2003

Modifica o art. 741 do Código Civil, que cuida da responsabilidade do transportador em caso de interrupção do transporte.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica o art. 741 da Lei nº 10.406, de 2002, que institui o Código Civil, de forma a equiparar as hipóteses de interrupção do transporte e de adiamento do início do transporte, para efeito do cumprimento de obrigações por parte do transportador.

Art. 2º O art. 741 da Lei nº 10.406, de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 741. Adiando-se ou interrompendo-se a viagem por qualquer motivo, ainda que em consequência de evento imprevisível, fica o transportador obrigado a realizar ou concluir o transporte contratado, no próprio veículo ou em outro da mesma categoria, ou, com a anuência do passageiro, por modalidade diferente, à sua custa, correndo também por sua conta as despesas de estada e alimentação do usuário, durante a espera de novo transporte. (NR)"

Art. 3º Esta Lei entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação oficial.

Recebeu, essa Emenda Global, parecer favorável pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo Relator o nobre Deputado Aníbal Gomes, que votou nos seguintes termos:

O projeto de lei foi apresentado elegendo-se como embasamento o inciso IX do artigo 22 da Constituição da República (competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte).

No entanto, à vista do previsto no inciso XII, alínea e, do artigo 21, comandos normativos federais em sede de Direito Administrativo não poderiam dirigir-se ao transporte intermunicipal de passageiros, o que prejudica a abrangência do projeto.

Da mesma forma, o disposto no artigo 3º (instalação de salas especiais nos terminais rodoviários) além de parecer-me um absurdo, lança o texto do projeto no vício da constitucionalidade.

Não pode a União (tampouco o poderiam as demais entidades do Poder Público) determinar às transportadoras a instalação de tais salas. Nada no texto constitucional serve de base para tal iniciativa.

Por fim, é bom lembrar que o nível de detalhe observado no projeto é próprio dos decretos regulamentadores.

Isto ajuda a concluir que a matéria, ao menos na forma do texto apresentado, não poderia ser iniciada no Legislativo.

A Comissão de Viação e Transportes parece ter-se apercebido desse problema, pelo que ofereceu sugestão que merece o elogio desta Comissão: converteu a idéia, sem o detalhamento original, em matéria de Direito Civil.

A solução é juridicamente válida e a forma adotada correta.

Pelo exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, na forma do substitutivo adotado na CVT, do PL nº 1.585, de 2003, e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do substitutivo adotado na Comissão de Viação e Transportes.

Como se constata, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.585-A, de 2003, resultou da análise de questões em grande parte idêntica às preocupações manifestadas pelo ilustre Autor do Projeto de Lei nº 3.111, de 2008, sob o escrutínio desta Comissão de Defesa do Consumidor, com a vantagem de resolver adequadamente a questão por alteração a diploma de aplicação nacional, o Código Civil Brasileiro, e em abrangendo todo e qualquer tipo de transporte de passageiro, inclusive o intermunicipal e o intramunicipal, além do interestadual e o internacional (neste caso, nos contratos sob jurisdição brasileira).

No que tange às multas, assim como as demais sanções aplicáveis – administrativas, civis e penais –, queremos crer que o sistema do Código de Proteção e Defesa do Consumidor e do próprio Código Civil já disciplinam adequadamente a matéria, permitindo, inclusive, que os valores sejam fixados, pelos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, de conformidade com as circunstâncias de cada ocorrência e a necessidade de agravamento da reprimenda, podendo chegar, inclusive, à suspensão da atividade do transportador, sem prejuízo de o consumidor buscar a reparação civil junto ao Poder Judiciário.

Aliás, a “multa”, que o projeto define, em parte, com caráter indenizatório, termina por se demonstrar, da forma como está contemplada, potencialmente excessiva – em face de bilhetes para trajetos curtos e em veículos de padrão mais simples –, ou insuficientes – em trajetos longos ou internacionais e em veículos de alto padrão.

Quanto à adoção da hipótese de conduta por improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 1992, parece-nos impossível ao caso de agente público que omita ou retarde providências em face de denúncia de consumidor, na espécie de que se cogita na proposição. Senão, vejamos: a referida lei, em seu art. 1º, define com razoável clareza seu âmbito de abrangência e aplicação:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Além disso, as cominações pretendidas, do art. 12, III, da citada lei, não se coadunam, salvo melhor juízo, com as condutas ilícitas que se pretende coibir e apenar, quais sejam: “perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos”.

Por outro lado, a legislação de regência dos servidores públicos, estatutários ou celetistas, e dos contratos administrativos tendo por objeto a prestação indireta de serviços públicos, já contêm previsões específicas para o sancionamento, na hipótese de descumprimento do dever de ofício por parte de agentes públicos, como cabível à espécie.

Tais considerações e arrazoados recomendam, portanto, alterações ao texto original da proposição, mantendo-se incólumes os dispositivos que não esbarram nos óbices materiais e formais demonstrados.

Adicionalmente, o exame da matéria em pauta nos leva a propor reformulação do projeto de lei de modo a atingir uma aplicação mais extensiva, abarcando todo e qualquer meio de transporte de pessoas, público ou particular, assim como os respectivos terminais, na linha das disposições dos arts. 734 a 742 do Código Civil, sob a perspectiva de que todo usuário de tais serviços ou locais, na qualidade de específica e consumidor, de usuário de facilidades integrantes das instalações ou de simples transeunte, merecem atenção e cuidados equivalentes e integrados, por parte da legislação pátria.

Pelas razões expostas, votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 3.111, de 2008, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em, de 2008.

Deputado CHICO LOPES
Relator

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.111, DE 2008

Modifica o art. 741 do Código Civil, que cuida da responsabilidade do transportador de pessoas, em caso de atraso ou interrupção do transporte, estabelece normas de fiscalização e administração de terminais de passageiros, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica o art. 741 da Lei nº 10.406, de 2002, que “Institui o Código Civil”, de forma a equiparar a hipótese de interrupção à de adiamento do transporte de pessoas, para efeito do cumprimento de obrigações por parte do transportador, e estabelece normas para a fiscalização de serviços e administração de terminais de transportes coletivos ou particulares e para o registro, orientação e encaminhamento de reclamações e denúncias pelos usuários de serviços e terminais de transportes terrestres.

Art. 2º O art. 741 da Lei nº 10.406, de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 741. Adiando-se ou interrompendo-se a viagem por qualquer motivo, ainda que em consequência de evento imprevisível, fica o transportador obrigado a realizar ou concluir o transporte contratado, no próprio veículo ou em outro da mesma categoria, ou, com a anuência do passageiro, por modalidade diferente, à sua custa, correndo também por sua conta as despesas de estada e alimentação do usuário, durante a espera de novo transporte.” (NR)

Art. 3º Incumbe ao Poder Público fiscalizar o cumprimento das normas e orientar os passageiros sobre os seus direitos, em todos os terminais de serviços de transportes integrados, durante todo o horário de operação de partidas e chegadas de meios de transporte.

§ 1º O agente público incumbido das atribuições previstas no *caput* deverá fazer o devido registro, prestar a orientação cabível e dar célere andamento às reclamações e denúncias apresentadas pelos usuários dos serviços e terminais de transportes, inclusive em relação aos serviços complementares ou conexos (transporte coletivo integrado, por ônibus, trem, metrô; translados públicos ou particulares; táxis; e assemelhados), inclusive com encaminhamento ao órgão do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor ou a canal de comunicação por este estabelecido, quando não puder resolver a questão suscitada pelo interessado.

§ 2º O administrador de terminal de transportes públicos ou privados deverá adotar as medidas necessárias para que o usuário dos serviços sob sua jurisdição seja informado, ostensiva e tempestivamente, sobre os horários e locais previstos de chegada e saída dos veículos, com ênfase quanto a eventuais atrasos ou alterações, declinando os motivos que lhes deram causa e orientando sobre as providências operacionais acaso necessárias, de modo a minimizar problemas e prejuízos, tendo em vista o conforto e o bem-estar dos consumidores e transeuntes do local.

§ 3º Para os fins deste artigo, os órgãos públicos responsáveis, em nível federal, estadual, distrital e municipal, firmarão convênios de cooperação, tendo em vista a melhor realização dos fins de proteção e defesa do usuário de serviços e terminais públicos e particulares de transportes.

Art. 4º O atraso na partida ou a interrupção dolosa ou culposa, de qualquer viagem do serviço de transporte, implicará o pagamento de multa fixada pelo órgão competente do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das demais sanções aplicáveis nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor ou da legislação especial.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado CHICO LOPES
Relator