

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

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 DA PRINCESA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.111, de 2008, intenta fixar as regras e procedimentos a serem seguidos pelas empresas de transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros e também pelo Poder Público nas hipóteses de atraso ou interrupção da viagem.

Pelo autor, o ilustre deputado Edigar Mão Branca, o atraso acima de uma hora deveria ensejar multa ao transportador no valor de R\$500,00 por cada passageiro. Se o atraso chegar a mais de três horas, o valor da multa seria de R\$800,00, e se envolver passageiros idosos, mulheres ou homens com crianças menores de dois anos, mulheres grávidas ou crianças menores de doze anos, a multa deverá ser em dobro – ou seja, R\$1.000,00 ou R\$1.600,00, a depender do período de atraso.

Ainda pela proposta original, ocorrendo o atraso o transportador deve fornecer ou arcar com despesas de alimentação e hospedagem através de reembolso, sem prejuízo das multas e da responsabilização civil.

O Poder deverá manter agentes para fiscalização e orientação da norma proposta, sujeitando-se o servidor que retardar ou deixar de praticar fiscalização das denúncias por omissão às penas da lei de improbidade administrativa – perda do cargo público, suspensão dos direitos políticos por até cinco anos, multa e proibição de contratar com o poder público, receber benefícios fiscais ou creditícios por três anos – sem prejuízo, ainda, das sanções penais, civis e administrativas.

Propõe que os administradores de rodoviárias devam comunicar de maneira ostensiva e tempestiva os horários de chegada e saída, sobre os atrasos e os motivos que lhe deram causa.

Propõe a alteração da Lei 10.704, de 2002, Código Civil brasileiro, incluindo no art. 741 a previsão de adiamento da viagem.

Por fim, prevê que as penalidades previstas não prejudicam a aplicação da Lei 8.078, de 1990, Código de Defesa do Consumidor.

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.

Analisada pela Comissão de Defesa do Consumidor, apresentou o Relator Substitutivo à matéria, aprovado por unanimidade naquele órgão técnico.

O Substitutivo altera o art. 741 do Código Civil, incluindo a modalidade de responsabilidade do transportador por adiamento da viagem; estabelece procedimentos ao Poder Público, visando a orientação, fiscalização e andamento às denúncias reclamações dos usuários; fixa a obrigação ao administrador das rodoviárias públicas ou privadas de informar ostensiva e tempestivamente sobre os atrasos e alterações, indicando os motivos; propõe que os órgãos públicos responsáveis firmem convênio de cooperação para a proteção e defesa dos usuários dos serviços de transporte público; e, ao final, propõe que o

atraso ou a interrupção dolosa ou culposa, implicará em multa a ser fixada pelo responsável por órgão do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das sanções do Código de Defesa do Consumidor e de legislação especial.

Nesta Comissão de Viação e Transporte não foram apresentadas emendas à iniciativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria do presente Projeto de Lei já foi objeto de deliberação desta Comissão de Viação e Transporte.

No ano de 2004, portanto na Legislatura passada, a CVT deliberou acerca da questão do atendimento aos usuários do transporte público rodoviário de passageiros, na hipótese de atraso ou interrupção da viagem quando da apreciação do PL 1.585, de 2003.

O PL 1.585, de autoria do ex-deputado Wellington Fagundes, recebeu parecer da Comissão de Defesa do Consumidor, desta CVT e da CCJC. Na oportunidade, a Câmara dos Deputados entendeu que o mais adequado, sob os aspectos do mérito, da legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa, era o acatamento de Substitutivo aprovado por unanimidade na CVT. O Substitutivo previa a alteração do art. 741 do Código Civil, para incluir no dispositivo a hipótese de responsabilização do transportador pelo adiamento na viagem.

Antes da apreciação de parecer pela CCJC, que acatava a mencionada alteração do art. 741, houve o término da Legislatura, tendo sido arquivada a proposição.

O Projeto de Lei 1.585 não foi desarquivado, tendo sido apresentada a presente proposta, que retoma a questão, contudo pretendendo fazer extremamente severas e desproporcionalmente agravadas as penalidades ao transportador e ao servidor público envolvidos no atraso ou interrupção dos serviços.

Conforme relatamos e como bem observou a Comissão de Defesa do Consumidor em parecer anterior, as sanções previstas no Projeto de Lei 3.111 são as seguintes:

Para as empresas de transporte:

1. No atraso acima de uma hora: multa no valor de R\$500,00 por cada passageiro;
2. No atraso de mais de três horas: multa de R\$800,00 por cada passageiro;
3. Envolvendo passageiros idosos, mulheres ou homens com crianças menores de dois anos, mulheres grávidas ou crianças menores de doze anos: multa em dobro – ou seja, R\$1.000,00 ou R\$1.600,00, por cada passageiro, a depender do período de atraso;
4. No atraso ou interrupção: obrigação do transportador fornecer ou arcar com despesas de alimentação e hospedagem através de reembolso, além de multas e da responsabilização civil; e
5. As penalidades da Lei 8.078, de 1990, Código de Defesa do Consumidor – destacamos as penas de multa, suspensão de fornecimento do serviço, suspensão temporária de atividade de transporte, revogação de concessão ou permissão, cassação de licença, interdição, total ou parcial da atividade empresarial e intervenção administrativa.

Para o servidor público:

1. Nas omissões ou faltas na fiscalização e orientação da norma proposta: penas da lei de improbidade administrativa – perda do cargo público, suspensão dos direitos políticos por até cinco anos, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, multa e proibição de contratar com o poder público, receber benefícios fiscais ou creditícios por três anos;
2. Na mesma hipótese acima, as sanções penais, civis e administrativas; e
3. As penalidades da Lei 8.078, de 1990, Código de Defesa do Consumidor, acima referidas.

Verifico que as penalidades, multas e demais sanções previstas, além de excessivas, foram propostas sem considerar elementos próprios da aplicação de penalidades, mesmo as administrativas, notadamente a culpabilidade - o dolo e a culpa.

Preliminarmente, não há que se confundir a imprevisibilidade do evento do art. 741 do Código Civil com a aplicação de penalidade. Quando o art. 741 diz que o transportador deverá concluir o serviço, independente se havia previsão de sua interrupção, não está fixando uma penalidade. Cuida-se de uma obrigação legal de natureza contratual – o art. 741 encontra-se no título Contratos do Código Civil e trata do contrato de transporte.

O Projeto, tal qual como proposto, possibilitaria, por exemplo, que uma empresa fosse condenada a pagar uma altíssima multa quando houvesse a necessidade de troca de um pneu furado, quando houvesse um bloqueio de rodovia por um acidente ou outro evento, ou por qualquer circunstância alheia à vontade e fora da responsabilidade do transportador. Poderíamos pensar, inclusive, que a empresa poderia receber as graves sanções propostas por deliberada vontade de um passageiro. Vê-se que o PL, não obstante as legítimas intenções do Autor, é excessivo e desproporcionalmente oneroso.

Para a aplicação de multa e outras sanções administrativas, penais e civis, é fundamental a fixação da culpabilidade, da autoria e da materialidade. Estes elementos, data vênua ao ilustre autor, não foram observados no Projeto 3.111, de 2008, principalmente no relativo às empresas de transporte.

Vejo que devem ser retirados do Projeto e do Substitutivo apresentado na Comissão de Defesa do Consumidor, os anotados excessos na penalização.

Quanto à intenção de regulação de matéria relativa ao Poder Público, parece haver excessiva intromissão do legislador em matéria concernente à regulação dos serviços.

As especificidades de situações existentes na prestação dos serviços recomenda que se examine caso a caso sugestões como estas. Isto porque deve-se levar em conta o diverso poder econômico das empresas, a diferenciada demanda do mercado, as diferentes limitações físicas da infra-estrutura construída, as diferentes número de servidores e pessoal em cada um dos milhares de terminais rodoviários espalhados pelo país e os diversos graus de ocorrência de problemas de atraso e interrupção, bem como de ausência de fiscalização nos locais.

Estes aspectos trazem à relevância o fato de existirem agências reguladoras e órgãos de fiscalização do transporte em todos os âmbitos da federação. Cada um destes órgãos públicos, conhecedores das especificidades dos serviços e da realidade de cada localidade, procuram assegurar aos usuários a adequada prestação de serviços de transporte terrestre. E o exercício desta competência é realizado através da edição de regulamentos e a imposição de penalidades.

De notar que a matéria encontra-se absolutamente regulada através de Leis (p.ex. Lei 8.987/1995), Decretos Presidenciais (p.ex. o Decreto 2.521/1998), Resoluções e outras normas correlatas – sem falar tratar-se uma relação contratual, regida pelo um instrumento de contrato, pelas leis de licitação e de concessão de serviços. Todas estas regras e normas já preveem os procedimentos e a forma da prestação dos serviços de transporte, e do mesmo modo, a forma de atuação fiscalizatória e a disposição de penas aos transportadores.

Os art. 79 e 83 do Decreto 2.521, por exemplo, já estipulam penas de multa, retenção de veículo, apreensão de veículo e a declaração de inidoneidade, conforme o caso, para as hipóteses de interrupção ou retardamento da viagem.

O mesmo Decreto, nos arts. 42 a 44, fixa a obrigações do transportador nos casos de interrupção ou retardamento da viagem, dentre elas a de executar o serviço será pela via disponível mais direta e de concluir a viagem com a obtenção de outro veículo.

Devo salientar que a proposição, acertadamente, intenta dar ao contrato de transporte rodoviário de passageiros assemelhado tratamento que o legislador, há muito, tem dispensado ao usuário do transporte aéreo, nos casos de atraso ou interrupção do serviço de transporte.

Neste ponto, então, somos absolutamente concordes ao Projeto e ao Substitutivo. A alteração ao art. 741 do Código Civil é salutar e vem em boa hora. Isto porque as disposições do Código alcançam apenas a hipótese de interrupção do transporte, sem a previsão de adiamento do início da viagem contratada, igualmente prejudicial ao usuário.

O nobre deputado autor plenamente alcança os objetivos de proteção ao usuário de transporte quando propõe a modificação do mencionado art. 741 do Código Civil.

A proposta deve então ser alterada, remanescendo tão-somente a relativa ao Código Civil, de modo que se sujeite à responsabilidade do transportador a situação de adiamento inicial da viagem contratada.

Sendo o que se tinha a dizer, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.111, de 2008, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CHICO DA PRINCESA
Relator

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO 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.

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.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CHICO DA PRINCESA

Relator