



MINISTÉRIO DO TURISMO
CÂMARA TEMÁTICA DE LEGISLAÇÃO

Esplanada dos Ministérios Bloco U, 3º andar, ASTEC - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70065-900

Telefone: (61) 2023 - 7046/7129 - www.turismo.gov.br

MEMÓRIA DE REUNIÃO

I - IDENTIFICAÇÃO:

PAUTA:

Discussão sobre a elaboração de proposta de Medida Provisória sobre a responsabilidade solidária dos setores de agências de turismo e meios de hospedagem, com a SENACON, conforme compromisso assumido pelo Ministério do Turismo.

DATA:

26/11/2024

HORÁRIO:

15h

LOCAL:

Esplanada dos Ministérios, Bloco U, Ministério do Turismo – Sala Plenária, 9º andar, Brasília DF.

Híbrido (presencial e virtual).

II - SÍNTESE:

1. A **Chefe de Gabinete, Senhora Janara Braga**, agradeceu a presença dos participantes e ressaltou que este era o segundo encontro para discutir e construir uma proposta equilibrada, que beneficie tanto o setor das agências de turismo, quanto o consumidor, sem infringir direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor. Ela enfatizou a importância da presença da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), que ajustou sua agenda para participar do debate. A palavra foi passada ao Sr. Wilken, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Técnicos do Ministério do Turismo (ASTEC), responsável por conduzir os trabalhos.

2. O **Chefe da ASTEC, Wilken Souto**, reforçou os agradecimentos aos presentes, destacando que a reunião abordaria o desafio de consolidar o ato de instituição da Câmara Temática de Legislação Turística. Informou que, o ato que oficializará a institucionalização da Câmara será publicada no Diário Oficial da União. O Chefe da ASTEC acentuou que a formalização da Câmara tem como objetivo proporcionar mais segurança e organização para o andamento das pautas. Mencionou que a próxima reunião será em dezembro para tratar das questões normativas, como a priorização das propostas de decretos e portarias que regulamentarão a nova Lei Geral

do Turismo. Também explicou que, com a oficialização da Câmara, será necessário ratificar a indicação de titulares e suplentes pelas entidades participantes. Wilken também alertou que algumas entidades que estão participando das reuniões ainda não formalizaram sua inscrição na Câmara e destacou a importância de regularizar essa situação imediatamente para que se possa inclui-las no referido ato.

3. **O Assessor Jurídico da Associação Brasileira das Agências de Viagem (ABAV Nacional), Dr. Marcelo Oliveira,** informou a entidade preparou uma proposta de Medida Provisória para apresentar e compartilhar com o Ministério do Turismo, a Senacon e o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec). O Dr. Marcelo explicou que a proposta busca revisar aspectos relacionados à responsabilidade solidária no setor de turismo, equilibrando a proteção ao consumidor e a sustentabilidade das atividades das agências. Citou exemplos internacionais de regulamentações que poderiam ser adaptados ao Brasil, como fundos garantidores presentes em países como Canadá e Japão. Ele também abordou dificuldades enfrentadas pelas agências, como a falta de eficácia de ações regressivas e desafios no âmbito judicial, propondo ajustes na Lei Geral do Turismo e no Código de Defesa do Consumidor. A seguir é reproduzida a proposta de texto apresentada:

"Art. 1º. O art. 27, da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, é acrescido dos seguintes parágrafos:

§ A agência de turismo responde objetivamente por danos causados pelos serviços de intermediação que prestar, observados:

I) os direitos garantidos pelo Código de Defesa do Consumidor;

II) o limite de sua participação efetiva na cadeia de consumo;

III) a devida diligência na escolha dos fornecedores dos serviços por ela intermediados, e,

IV) a assistência ao consumidor na solução de danos decorrentes destes serviços, após informadas de sua ocorrência.

§ A agência de turismo responde solidariamente com o fornecedor do serviço intermediado estabelecido no exterior e sem representação legal no Brasil, exceto em casos de comprovada força maior ou caso fortuito."

Art. 2º. O artigo 101, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, é acrescido do seguinte inciso:

§A agência de turismo que for ré em ação de responsabilidade poderá chamar ao processo o fornecedor do serviço por ela intermediado, domiciliado ou com representante legal no Brasil"

4. **O Dr. Fabio Lima, Consultor Jurídico da Resorts Brasil,** iniciou afirmando que o setor de hospedagem enfrenta riscos sistêmicos significativos devido à atual aplicação da responsabilidade solidária no Código de Defesa do Consumidor (CDC). Ele explicou que, frequentemente, há uma desconexão entre os fornecedores (hotéis) e os intermediários (como agências e plataformas digitais) na cadeia de consumo. Mencionou casos em que o hotel não possui qualquer ciência ou controle sobre as reservas que foram realizadas e, em algumas situações, sequer recebe o pagamento correspondente. Citou como exemplo plataformas que realizam vendas sem verificar a disponibilidade com o fornecedor, o que pode resultar em problemas graves para o consumidor. Ressaltou que, em muitos desses casos, o consumidor se dirige ao hotel com um comprovante inválido, acreditando ter adquirido um serviço legítimo, enquanto o hotel não tem qualquer responsabilidade sobre a transação.

5. Além disso, o Dr. Fábio sugeriu que a legislação reconheça as diferentes

etapas e agentes envolvidos no processo de distribuição turística, sugerindo uma matriz de responsabilidades. Ele ressaltou que essa matriz permitiria delimitar, de forma clara, a responsabilidade de cada ator no fornecimento de serviços turísticos, protegendo o consumidor sem sobrecarregar determinados setores da cadeia. Enfatizou, também, que o objetivo não é eximir os hotéis de suas obrigações previstas no CDC, mas sim garantir que a responsabilidade seja aplicada apenas quando houver um vínculo direto e legítimo com o consumidor. Ele propôs também que se priorize informações claras e seguras ao consumidor durante o processo de reserva, garantindo que o hotel tenha ciência e aceite formalmente a transação antes de qualquer compromisso ser firmado. Em suma, reforçou que a sustentabilidade do setor turístico depende de práticas equilibradas, onde os agentes sejam responsabilizados de maneira proporcional ao seu papel na cadeia de consumo. Argumentou que tal abordagem não apenas protegeria o consumidor, mas também fortaleceria a confiança no mercado como um todo.

6. A senhora **Daiane Lopes Lima, representante da Senacon**, registrou primeiramente que o posicionamento da Senacon é alinhado ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, composto por diversos órgãos, como Procons estaduais e municipais, Defensorias Públicas, Entidades privadas que participam desse debate e Ministérios Públicos. Enfatizou que qualquer proposta de revisão deve preservar os princípios do Código de Defesa do Consumidor, especialmente no que diz respeito à responsabilidade solidária. Colocou-se à disposição para encaminhar as sugestões debatidas ao Secretário da Senacon.

7. O **Sr. Wilken Souto** ratifica que o setor não contesta de forma alguma a responsabilidade solidária exarada no Código de Defesa do Consumidor. As matérias aprovadas no Congresso Nacional tiveram apenas algumas ponderações quanto a isenção da responsabilidade solidária relacionadas aos dois setores. Em relação às agências de viagens, o texto aprovado no Congresso previa que a agência de turismo responderia objetiva e solidariamente pelos danos causados pelos serviços de intermediação que prestar, limitada a sua responsabilidade ao proveito econômico deles obtido. O texto trazia duas exceções: a hipótese de falência ou recuperação judicial do fornecedor dos serviços intermediados ou de culpa exclusiva do fornecedor dos serviços à agência. Quanto aos meios de hospedagem, o texto também considerou duas exceções: falência ou recuperação judicial do intermediador da reserva antes do repasse dos recursos ao meio de hospedagem ou culpa exclusiva do intermediador, desde que não tenha havido o proveito econômico do meio de hospedagem.

8. Na sequência, o Chefe da ASTEC esclarece que os pareceres de veto emitidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Senacon, já foram devidamente analisados pela Câmara Temática. Atualmente, seus membros do referido subcolegiado estão empenhados na elaboração de uma proposição mais clara e objetiva, que preserve os direitos do consumidor.

9. O **Dr. Igor, Consultor Jurídico do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec)**, destacou a importância de discutir políticas públicas que incluam a representação dos consumidores de forma ativa. Ademais, explicou que o Idec é uma associação de consumidores com quase 40 anos de atuação e que sua independência é garantida pelo fato de ser financiado exclusivamente por consumidores e projetos de filantropia, sem receber recursos de empresas, partidos políticos ou governos. Ao abordar o tema da responsabilidade solidária, ressaltou que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) é um pilar fundamental para proteger o consumidor, especialmente em setores como o turismo, onde as relações são frequentemente intermediadas por terceiros. Ainda, recordou que o CDC estabelece a solidariedade como regra para garantir a resolução ágil de problemas e evitar que o consumidor seja prejudicado por disputas entre agentes da cadeia produtiva.

10. Em sua apresentação, o Dr. Igor apresentou dados coletados na plataforma consumidor.gov.br para demonstrar como os consumidores têm enfrentado problemas

com operadoras e intermediários no setor de turismo. Assim, destacou dois casos emblemáticos de empresas que colapsaram em 2022 e 2023, gerando milhares de reclamações devido à não entrega de pacotes turísticos ou serviços contratados. Por isso, explicou que, para o consumidor, é difícil ou impossível identificar previamente qual parte da cadeia falhou, reforçando a importância da solidariedade para que o problema seja resolvido com eficiência. Por conseguinte, sublinhou a necessidade de fortalecer os sistemas de monitoramento de reclamações no setor, sugerindo que o Ministério do Turismo implemente políticas públicas para aprimorar plataformas como o consumidor.gov.br. Dessa forma, essas iniciativas permitiriam um acompanhamento mais detalhado das práticas do mercado e ajudariam a evitar crises como as vividas nos últimos anos.

11. Outrossim, o Dr. Igor apontou que a responsabilidade solidária não é apenas uma forma de proteger o consumidor, mas também um mecanismo para promover equilíbrio e segurança jurídica no setor. Ainda, argumentou que qualquer alteração no CDC que fragilize esse princípio abriria precedentes perigosos para outros mercados, como transporte e comércio eletrônico, onde as relações de consumo também envolvem múltiplos intermediários. Dr. Igor concluiu frisando que o setor de turismo deve se unir para evitar práticas fraudulentas, como a venda de serviços sem respaldo ou a atuação de intermediários não confiáveis. Reiterou que o Idec está à disposição para contribuir com dados e análises em futuras discussões e reforçou a importância de preservar os direitos dos consumidores como prioridade em qualquer proposta legislativa.

12. O **Senhor Wilken Souto**, agradeceu ao Dr. Igor pela contribuição e reafirmou que o Ministério do Turismo matinha acordo de cooperação com a Senacon para monitoramento de reclamações e para uso da plataforma consumidor.gov.br, que está em processo de renovação. Informou ainda que a nova Lei Geral do Turismo permite a celebração de acordos de cooperação com estados e municípios, para descentralização da competência de fiscalização de prestadores de serviços turísticos.

13. A **Senhora Ana Carolina, presidente da ABAV Nacional**, ratificou a complexidade das situações apresentadas e destacou a necessidade de aprimorar a fiscalização de prestadores de serviços turísticos e ampliar o número de fiscais para atender melhor às demandas do setor turístico. Ademais, ressaltou que o setor turístico, incluindo agências, meios de hospedagem e consumidores, precisa de soluções equilibradas que garantam transparência e confiança. Enfatizou que qualquer proposta legislativa precisa ser amplamente discutida para contemplar as necessidades de todos os envolvidos, sempre priorizando a segurança e os direitos do consumidor.

14. Adicionalmente, o **Dr. Marcelo, consultor jurídico da ABAV Nacional** retomou o debate reconhecendo a importância do conteúdo apresentado pelo Idec e pela Senacon, destacando o quanto esses dados são fundamentais para contextualizar o cenário do setor. No entanto, enfatizou que é necessário separar os casos excepcionais das discussões gerais sobre responsabilidade solidária. Um exemplo disso, é o caso da empresa 123 Milhas, que gerou grande impacto no mercado ao afetar quase 800 mil consumidores. Segundo ele, situações como essa demandam mecanismos específicos de proteção e fiscalização, que não podem ser generalizados para todo o setor de turismo. Ressaltou que do mesmo modo as agências de turismo frequentemente assumem uma posição desproporcionalmente onerada nas relações de consumo, devido à sua posição como intermediárias e à confiança que o consumidor deposita nelas. Salientou que, apesar das dificuldades, as agências continuam desempenhando um papel central na distribuição de serviços turísticos no Brasil, respondendo por cerca de 70% a 80% da comercialização de pacotes e serviços.

15. Dr. Marcelo citou também que, ao analisar as reclamações apresentadas, percebe-se que grande parte dos problemas tem origem em fornecedores que não cumprem suas obrigações, mas a responsabilidade acaba recaindo sobre as agências por estarem na linha de frente da interação com o consumidor. Dessa maneira, muitas reclamações decorrem de cancelamentos de voos, valores não reembolsados ou

reservas que não foram confirmadas, sendo que, na maioria dos casos, esses problemas estão fora do controle das agências. Refirmou a necessidade de equilíbrio entre a proteção do consumidor e a sustentabilidade econômica das agências, especialmente para pequenas empresas que têm capacidade limitada de absorver prejuízos. Ressaltou, por fim, que o agenciamento de viagens é essencial para o turismo brasileiro, e que sem mudanças na regulamentação, o setor continuará enfrentando insegurança jurídica e dificuldades para operar. Defendeu, assim, que o equilíbrio entre direitos dos consumidores e viabilidade das empresas deve ser o objetivo principal da Câmara Temática e reiterou a disposição da ABAV em colaborar para construir soluções práticas e eficazes.

16. **O Senhor Gustavo Lopes, da ABAV Nacional**, expressou frustração com a postura percebida por parte da Senacon em relação ao veto presidencial à proposta legislativa da Lei Geral do Turismo. Ele realçou que havia um compromisso público do Presidente da República em buscar uma solução para as questões de responsabilidade solidária no setor turístico, especialmente no contexto do agenciamento de viagens. Abordou que, durante a pandemia, o setor enfrentou enormes desafios e que a falta de medidas efetivas aumentou a vulnerabilidade das agências de viagem. Igualmente, o representante da ABAV apontou que o veto trouxe grande decepção aos agentes de viagem, que esperavam avanços concretos para garantir maior segurança jurídica. Para mais, reafirmou que o objetivo do grupo não é derrubar o veto, mas sim construir uma proposta legislativa que atenda aos interesses do setor, sem comprometer os direitos dos consumidores. Ele evidenciou que o agenciamento de viagens é um pilar fundamental para o turismo brasileiro, mas que, sem segurança jurídica, fica difícil progredir e competir no mercado internacional. O representante enfatizou, ainda, que outras partes do setor, como companhias aéreas, já receberam apoio significativo, citando o fundo de R\$ 7 bilhões alocado para as empresas aéreas por meio do FNAC (Fundo Nacional de Aviação Civil). Contudo, as agências de viagem não tiveram acesso a qualquer medida similar de suporte, o que ele classificou como uma desvantagem significativa. Por último, reforçou que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) não é imutável e que é possível adaptá-lo para equilibrar a proteção dos consumidores e a sustentabilidade das agências.

17. **A Senhora Daiane Lopes Lima, representante da Senacon**, reitera mais uma vez que a Senacon está disponível para as discussões, exceto para aquelas que não estejam de acordo com os princípios dos direitos do consumidor. Além disso, informou a secretaria tem interesse de receber todo o material da discussão para que a análise seja feita pelo corpo técnico. Ainda, sugeriu que o posicionamento das entidades seja encaminhado ao órgão, seja por meio do Ministério ou por meio da Presidência da República.

18. **Wilken Souto, Chefe da ASTEC**, informou que os próximos passos incluem a compilação de todas as sugestões apresentadas, com o objetivo de elaborar um texto consolidado para exposição de motivos que será discutido na próxima reunião. Por fim, reiterou a importância de incluir contribuições que promovam maior segurança jurídica e transparência para consumidores e fornecedores. Reiterou a necessidade de as entidades que representam os setores de agências de turismo e meios de hospedagem enviem ao MTur dados sobre os prejuízos do setor, em decorrência do princípio da reponsabilidade solidária, para que possam ser consolidados e inseridos na defesa da proposta de Medida Provisória.

19.

20.

21.

III - PRINCIPAIS ENCAMINHAMENTOS:

	ATIVIDADE	RESPONSÁVEL (EIS) (NOME E ÁREA)	PRAZO
1.	Instituir oficialmente da Câmara Temática de Legislação Turística.	Ministério do Turismo (ASTEC)	Até 30 de novembro.
2.	Realizar nova reunião da Câmara Temática de Legislação Turística, análise de contribuições das entidades participantes em relação ao texto da Medida Provisória apresentada pela ABAV, assim como validação da mesma.	Ministério do Turismo (ASTEC)	Dezembro de 2024

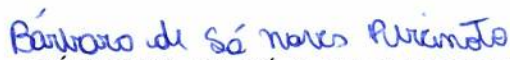
IV - RESPONSÁVEL (EIS) PELA ELABORAÇÃO DESTA MEMÓRIA DE REUNIÃO:

À consideração superior.


ANA LUIZA ALVES

Chefe de Serviço de Análise de Mérito de Atos Infralegais

De acordo.


BÁRBARA DE SÁ NAVES PERCINOTO

Coordenadora-Geral de Articulação e Monitoramento de Assuntos Técnicos


WILKEN SOUTO

Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Técnicos

ANEXO

LISTA DOS PARTICIPANTES DA REUNIÃO

NOME	ÓRGÃO/ENTIDADE	E-MAIL:
Alexandre Sampaio de Abreu	Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação - FBHA	presidencia@fbha.com.br
Alexandre Pereira	Presidente da Associação Nacional de Secretários e Dirigentes de Turismo - ANSEEDITUR	secretariaanseditur@gmail.com
Ana Ribeiro de Carvalho	Academia Internacional para o Desenvolvimento da Pesquisa em Turismo no Brasil - ABRATTUR	
Ana Carolina Medeiros	Associação Brasileira de Agências de Viagens - ABAV	ana.carolina@abav.com.br
Ana Luiza Fernandes	Chefe de Serviço de Análise de Mérito de Atos Legislativos - ASTEC/MTur	ana.fernandes@turismo.gov.br
Ana Maria Biselli Aidar	Presidente Executiva da Resorts Brasil - ABR	presidencia@resortsbrasil.com.br
Adonai Aires Arruda Filho	Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos Culturais - ABOTTC	contato@abottc.org.br
Barbara de Sá Naves Percinoto	Coordenadora-Geral de Articulação e Monitoramento de Assuntos Técnicos - ASTEC/MTur	barbara.naves@turismo.gov.br

 B A.

Bruno Cação Ribeiro	Associação de Marketing Promocional - AMPRO	bribeiro@fasadv.com.br
Carolina Negri	Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas - SINDEPAT	diretoria@sindepat.com.br
Chalrei Goethe	Turismólogo da Rede Brasileira de Observatórios de Turismo - RBOT	observatoriodeturismo@blumenau.sc.gov.br
Claúdia Maldonado	Relação institucional da União Nacional dos CVBs e Entidades de Destinos - Unidestinos	claudia.mlopes@sempreceub.com
Daiane Lopes Lima	Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON	
Debora Dutra	Conselho Empresarial do Turismo e Hospitalidade - CETUR	deboradutra@cnc.org.br
Douglas de Grande	Assessor Jurídico da Associação Brasileira das Operadoras de Turismo - BRAZTOA	atendimento@braztoa.com.br
Fabício Borges Amaral	Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo - FORNATUR	presidencia.fornatur@gmail.com
Fernando de Paula	Associação Nacional de Restaurantes - ANR	anr@anrbrasil.org.br administrativo@anrbrasil.org.br ;

uf. B. v.

Fabiano Camargo	Presidente do Conselho de Administração da Associação Brasileira das Operadoras de Turismo - BRAZTOA	atendimento@braztoa.com.br
Gustavo Lopes de Souza	Associação Brasileira de Agências de Viagens - ABAV	ri@abav.com.br
Ígor Britto	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC	coex@idec.org.br
Ítalo Oliveira Mendes	Associação Nacional de Secretários e Dirigentes de Turismo - ANSEDTUR	italo.mendes@gmail.com
Jaime Prado	Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura - ABETA	jaimeprado2009@hotmail.com
Jair Ubirajara da Silva	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade - CONTRATUH	presidencia@contratuh.org.br
Janara Braga Moura	Chefe de Gabinete do Ministério do Turismo - MTur	janara.braga@turismo.gov.br
Leonardo Carneiro Vilhena	Advogado da União - Conjur MTur	leonardo.vilhena@turismo.gov.br
Lenora Horn Schneider	Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo - ABBTUR	noratur@terra.com.br ; presidencia@abbtur.org.br
Márcio Luiz Dutra de Souza	Consultor Jurídico - MTur	marcio.dutra@turismo.gov.br

W. B. d.

Marina Neiva Dias	Coordenadora de Análise de Mérito de Atos - ASTEC/Mtur	marina.dias@turismo.gov.br
Marina Figueiredo	Presidente Executiva da Associação Brasileira das Operadoras de Turismo - BRAZTOA	atendimento@braztoa.com.br
Marcelo Marcos de Oliveira	Assessor jurídico da Associação Brasileira de Agências de Viagens - ABAV	juridico@abav.com.br
Marcelo Pisca Van Roeg	Presidente do Conselho Resorts Brasil - ABR	presidencia@contratuh.org.br
Manoel Cardoso Linhares	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - ABIH	abihnacional.ad@gmail.com
Márcia Rezek	Associação para o Desenvolvimento Imobiliário e Turístico do Brasil - ADIT	marcia.rezeke@ra.adv.br
Marcio Santiago de Oliveira	Instituto Brasil de Convention & Visitor Bureau - BRASIL C&VB	marcio.santiago@brasilcvb.com.br
Marcos Ferraz	Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos - Clia Brasil	mferraz@cruising.org msouza@cruising.com
Nelson de Andrade Júnior	Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA	nelson.andrade@agricultura.gov.br
Melila Nery	Portal Turismo	neucilanery@hotmail.com
Newton dos Santos Garcia	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - ABRASEL	presidencia@brasel.vom.br

Handwritten signature and initials.

Osiris Marques	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo - ANPTUR	anptur@anptur.org.br anptur@gmail.com osiris.marques@gmail.com
Orlando de Souza	Presidente Executivo do Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil - FOHB	diretoria@fohb.com.br
Renato Rabelo	Gerente de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Empresas Aéreas - ABEAR	abear@abear.com.br
Regis Portari	Confederação Brasileira de Pesca Esportiva - CBPE	regis.portari@cbpe.com.br
Samuel Antero	Representante da Casa Civil no Conselho Nacional de Turismo	samuel.antero@presidencia.gov.br
Tiago Nunes de Freitas Dada	Representante suplente do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA	tiago.dahdah@agro.gov.br
Wilken José Souto de Oliveira	Assessor Especial de Assuntos Técnicos - ASTEC/MTur	wilken.souto@turismo.gov.br
Valdete Macedo de Oliveira	Secretária da Assessoria Especial de Assuntos Técnicos - ASTEC/Mtur	valdete.matos@turismo.gov.br

 B A.