



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 1.565, de 2023, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana), para determinar que as empresas que ofereçam o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros instalem equipamentos de monitoramento nos veículos de seus colaboradores.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei (PL) nº 1.565, de 2023, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que “altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana), para determinar que as empresas que ofereçam o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros instalem equipamentos de monitoramento nos veículos de seus colaboradores”.

O PL contém dois artigos. O primeiro deles acrescenta parágrafo ao art. 11-A da referida Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para que a “exigência de instalação [...] de sistema de monitoramento do veículo por meio de transmissão, em tempo real, de sua geolocalização” como diretriz relativa à segurança do serviço. O segundo é a cláusula de vigência, que estabelece o período de 365 dias para a entrada em vigor da obrigação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

A justificação do projeto cita que “os valores cobrados das seguradoras para proteger os veículos dos motoristas de aplicativos são muito altos, dada a natureza da atividade”, e, portanto, na visão do autor, “as empresas de aplicativos podem e devem fazer mais para aumentar a segurança do patrimônio e ferramenta de trabalho dos motoristas”.

A matéria foi distribuída a esta comissão e à Comissão de Segurança Pública (CSP), cabendo à última a decisão terminativa.

Perante a CAE, foi apresentada uma emenda, do Senador Mecias de Jesus, que sugere inserir artigo para obrigar as empresas a “oferecer sistemas de avaliação de trabalhadores e de usuários” e a “garantir nas plataformas digitais a opção para passageiros com dificuldade de mobilidade física que fazem uso de cadeiras de rodas”.

II – ANÁLISE

O autor traz uma preocupação relevante em relação a proteção do veículo e do motorista, porém, entendemos que se trata de medida paliativa diante da real distorção que se apresenta neste mercado.

O fato é que as empresas que atuam como intermediárias no mercado de transporte individual remunerado de passageiros se eximem de responsabilidades importantes, tanto em relação às ações dos motoristas com os passageiros, quanto das ações dos passageiros com os motoristas. A maior empresa do ramo, a Uber, afirma em sua página de ajuda o seguinte:

A Uber é uma plataforma de tecnologia que conecta motoristas parceiros independentes a usuários que desejam transporte. Logo, os contratantes dos serviços de transporte são os usuários. Por isso, não arcamos com custos [de danos ao veículo causados por usuários], porém podemos te ajudar a entrar em contato com o usuário para tentar combinar diretamente com ele.

A doutrina e a jurisprudência esposam o entendimento de que, em negócios jurídicos cujas manifestações da vontade sejam paritárias, em



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

princípio, a autonomia das partes deve ser respeitada. Porém, este não é o caso, reconhecidamente, dos contratos por adesão, em que uma empresa, valendo-se de seu poder econômico, define previamente todo o conteúdo do contrato, encontrando-se a outra parte limitada a aderir ou não aos termos expostos. Observamos que a realidade do mercado é que as empresas intermediadoras contratam seus motoristas parceiros em um contrato por adesão em que constam cláusulas de exclusão de risco para a empresa.

Por exemplo, o contrato de adesão da Uber estipula o seguinte:

Os recursos de segurança desenvolvidos pela Uber e disponibilizados no Aplicativo de Motorista visam apenas a contribuir para a segurança do Cliente [motorista] ao realizar viagens, mas não representam uma garantia por parte da Uber acerca da segurança, sendo que essa garantia fica, desde já, expressamente excluída.

[...]

A Uber fornece um serviço de tecnologia e de intermediação sob demanda e, portanto, não oferece declarações ou garantias com respeito aos atos ou omissões dos Usuários [passageiros] que possam solicitar ou receber Serviços de Transporte do Cliente [motorista] de acordo com este Contrato, assim como a Uber não se obriga a monitorar ou avaliar de outra forma os Usuários [passageiros]. Ao utilizar os Serviços da Uber e o Aplicativo de Motorista, o Cliente [motorista] reconhece e concorda que o Cliente [motorista] poderá ter contato com terceiros (incluindo os Usuários [passageiros]), o que pode constituir um risco para o Cliente [motorista] ou outro terceiro. Os Clientes [motoristas] são aconselhados a tomar precauções razoáveis para as interações com terceiros relacionados ao uso dos Serviços da Uber ou do Aplicativo de Motorista.

[...]

O Cliente [motorista] deverá indenizar, defender e isentar a Uber, incluindo suas Afiliadas, seus respectivos representantes, diretores, empregados, agentes, sucessores e cessionários, contra todas e quaisquer indenizações, despesas (incluindo honorários advocatícios razoáveis), danos, penalidades, multas e tributos decorrentes ou relacionados: (a) à prestação de Serviços de Transporte pelo Cliente [motorista] ou por seu uso dos Serviços da Uber; (b) ao não cumprimento pelo Cliente [motorista] das declarações, garantias e obrigações previstas neste Contrato; (c) a uma reclamação de terceiros, incluindo Usuários [passageiros], órgãos reguladores, e autoridades governamentais, direta ou indiretamente,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

relacionados com a prestação dos Serviços de Transporte ou a utilização dos Serviços da Uber pelo Cliente [motorista][...]

[...]

A Uber não será responsável, nos termos deste Contrato ou em relação a ele, por qualquer um dos seguintes, seja com fundamento no próprio Contrato, em ato ilícito ou em qualquer outra tese jurídica, mesmo que tenha sido avisada da possibilidade de tais danos: (a) por quaisquer danos indiretos, incluindo, mas sem limitar, qualquer perda financeira, perda de negócios, perda de receita, lucros cessantes, ou perda de qualquer outra vantagem econômica; ou (b) por danos à propriedade do Cliente [motorista], danos ao Motorista da Empresa ou a qualquer terceiro, incluindo danos corporais, ou danos decorrentes da perda ou inexatidão de dados. [...]

Já a 99 Tecnologia, vice-líder do mercado, estipula as seguintes condições:

4.10. Responsabilidade pelos serviços de transporte. A contratação dos serviços de transporte é feita diretamente entre os passageiros e os motoristas/motociclistas parceiros. A 99 não se responsabiliza por quaisquer perdas, prejuízos ou danos de qualquer natureza que sejam decorrentes da relação entre passageiro e motorista/motociclista parceiro. O motorista/motociclista parceiro entende e concorda que a 99 não será responsável por quaisquer danos ou prejuízos que venham a ser causados por um passageiro ao respectivo motorista/motociclista parceiro.

4.10.1. Danos e prejuízos causados pelos Motoristas/Motociclistas Parceiros. O Motorista/Motociclista Parceiro será responsável por quaisquer danos ou prejuízos que causar ao(s) Passageiro(s) e concorda em indenizar e manter a 99 indene em relação a quaisquer demandas, perdas, prejuízos ou danos direta ou indiretamente relacionados a atos ou fatos causados pelo Motorista/Motociclista Parceiro. O Motorista/Motociclista Parceiro é o único e exclusivo responsável por todos e quaisquer problemas relativos ao Serviço de Transporte, bem como por quaisquer condutas indevidas ou ilegais que pratique.

[...]

4.10.3. Seguro. Apesar da 99 não ser responsável pelo Serviço de Transporte ou por qualquer acidente de trânsito, os Motoristas/Motociclistas Parceiros são beneficiários de apólice de Seguro de Acidentes Pessoais de Passageiros (“Seguro APP”) contratada pela 99,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

cuja cobertura é exclusiva para incidentes ocorridos em corridas intermediadas pela 99. A cobertura da apólice engloba eventos de morte, invalidez e despesas médicas hospitalares, nos limites previstos na apólice específica.

Como se pode ver, os contratos de prestação de serviços das maiores empresas do mercado são categóricos em excluir sua responsabilidade em relação às ações dos passageiros. Em caso de roubo do veículo em que motorista atua, o único responsável será o motorista. Caberá ao motorista, se assim entender, contratar seu próprio seguro, o que, como o autor da justificção bem lembra, nem sempre é viável. Vale lembrar que os seguros de automóvel, em geral, são contratados por prazos de um ano, enquanto o motorista de aplicativo, por enfrentar uma realidade de trabalho precarizado, pode ver frustrada sua expectativa de rendimentos em um período tão longo.

Ora, é princípio de justiça contratual que as partes hipossuficientes sejam protegidas em contratos assimétricos. O próprio Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) assevera, em seu artigo 421-A, que os contratos devem ser considerados paritários “até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção”. E acrescenta, ainda no mesmo artigo, que, nesse caso, “a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada”.

A nosso ver, estamos justamente diante do caso oposto: o motorista, buscando oportunidade de trabalho, está em posição em que não poderia negociar os termos do contrato com a Uber, 99 ou empresas similares. Tampouco é possível, na prática, prestar o serviço de transporte individual remunerado de passageiros sem a interveniência de uma dessas empresas. Assim, em nossa opinião, estamos na presença de alocação de risco que apresenta desequilíbrio em desfavor do motorista.

A teoria econômica postula que os riscos devem ser alocados à parte mais capaz de administrá-los. A administração de risco envolve: (1) a capacidade de conhecer o risco; (2) a capacidade de reduzir a probabilidade de ocorrência de risco; e (3) a mitigação ou minimização de prejuízos na hipótese de evento desfavorável associado ao risco em análise.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

O risco que o autor do projeto deseja mitigar é o risco de roubo do veículo. Esta é a finalidade do rastreador: em caso de roubo, o veículo pode ser rastreado, e sua localização informada ao usuário. Porém, a partir da localização, cabe ao prejudicado acionar a Polícia, fazendo com que a máquina estatal seja, de fato, a mitigadora, em última instância, do risco causado pelas atividades privadas do motorista e da plataforma. Isso não nos parece adequado, já que a Polícia não é capaz de conhecer o risco de cada viagem, nem de alertar o motorista quanto a riscos elevados. A atuação da força policial ocorre somente após consumado o evento desfavorável – e, mesmo assim, não há nenhuma garantia de sucesso em seu esforço de recuperação do veículo.

Desta forma, entendemos que o risco não pode ser direcionado ao motorista. Primeiro: ele não é capaz de conhecer o risco. Por mais experiente e conhecedor do ambiente urbano que seja, o motorista de aplicativo pura e simplesmente não sabe quem é o passageiro antes de chegar ao local de embarque.

Em segundo lugar, o motorista tem pouca capacidade para reduzir a probabilidade de um roubo. Nem todas as viagens têm trajetos alternativos que possam frustrar a intenção do criminoso; o motorista não é treinado pelas plataformas nem por ninguém a identificar corretamente comportamentos suspeitos. E, mesmo que os identifique, fazer com que o passageiro suspeito desembarque é, naturalmente, desencadear uma situação de conflito.

Já as plataformas estão em situação bem diferente. Elas têm capacidade de conhecer o risco, pois podem verificar os documentos, o cartão de crédito e o histórico de uso do passageiro (mais especificamente, se o passageiro pede com frequência corridas naquele endereço ou região, o que pode indicar maior segurança em relação a um roubo de identidade ou do próprio aparelho celular).

Em relação à mitigação do risco, as plataformas também têm diversas opções não disponíveis aos motoristas. Com a tecnologia atual, por exemplo, elas podem exigir que os passageiros, em caso de suspeita, se submetam a biometria facial antes do embarque (tal como é feito, aliás, constantemente com os motoristas, antes de se conectarem para aceitar corridas). As plataformas podem,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

ainda, receber em tempo real e armazenar gravações em áudio ou vídeo das corridas.

Assim, entendemos que as plataformas devam ser responsabilizadas pelos roubos cometidos pelos passageiros que indicarem aos motoristas parceiros, porém a instalação de rastreadores em todos os veículos é solução onerosa e de pouca eficácia.

O Código Civil atual data de 2002, quando ainda não havia, nem no Brasil, nem no mundo, esse tipo de serviço. A Uber iniciou suas operações em São Francisco, Estados Unidos, em 2010. A 99, que inicialmente era voltada ao mercado de táxis, só foi operar com motoristas particulares em 2016. Assim, é natural que o tipo de relação que se estabelece entre plataformas, motoristas e passageiros não tenha sido regulamentado lá.

Propomos, por isso, emendar o PL em análise, para que ele passe a prever a responsabilidade das plataformas nos eventos de danos causados pelos passageiros ou roubo dos veículos dos motoristas. Certamente, isso levará as plataformas a analisar diversas tecnologias dissuasoras e aplicá-las de acordo com os perfis dos diferentes motoristas (valor do veículo, locais e horário de trabalho mais comuns, por exemplo), conforme a relação custo-benefício da medida seja favorável.

Também optamos por deixar claro no Código o direito do motorista de recusar quaisquer viagens – que é, hoje, uma das poucas formas de gestão de risco à sua disposição.

A emenda nº 1 almeja a implementação de avaliação por parte dos usuários e dos motoristas e a obrigatoriedade de acessibilidade na prestação do serviço.

Em relação a acessibilidade cremos que ela seja meritória no ponto em que introduz obrigações às plataformas de forma a assegurar às pessoas com deficiência o acesso ao transporte em igualdade de oportunidades. Como optamos por fazer alterações ao Código Civil, ajustamos a redação da emenda para trazer a referida Lei, que é anterior ao Estatuto da Pessoa Com Deficiência, obrigações



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

de acessibilidade no escopo da prestação dos serviços de transportes de passageiros.

No tocante à oferta de sistemas de avaliação dos motoristas e dos usuários, já é ofertado pelos aplicativos, sendo prática corrente.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do PL nº 1.565, de 2023, com aprovação parcial da Emenda nº 1 na forma da redação a seguir, e com a seguinte emenda:

EMENDA Nº

Dê-se ao art. 1º do PL nº 1.565, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 738.

§ 1º

§ 2º São parte integrante da execução normal do serviço de transporte de pessoas o embarque, a acomodação e o desembarque de cães-guia, cadeiras de roda e demais equipamentos necessários à mobilidade e autonomia das pessoas com deficiência.’ (NR)

‘Art. 738-A. No transporte remunerado privado individual de passageiros de que trata o inciso X do art. 4º da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, a responsabilidade por danos ao veículo do transportador causados pelas pessoas transportadas, inclusive os lucros cessantes, será do intermediador do contrato de transporte que tenha solicitado o embarque do passageiro, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade, e assegurado o direito de regresso contra o causador do dano.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo também se aplica em caso de roubo do veículo do transportador pelo passageiro indicado pelo



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

intermediador, ou por terceiro que tenha embarcado no veículo utilizando as credenciais do passageiro indicado pelo intermediador.

§ 2º O intermediador do contrato de transporte pode fornecer aos transportadores tecnologias para a dissuasão de danos e roubos, sendo excluída a responsabilidade do intermediador em caso de recusa do transportador em adotá-las, salvo se houver ônus para o transportador.’ (NR)

‘Art. 739.

Parágrafo único. No transporte remunerado privado individual de passageiros de que trata o inciso X do art. 4º da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, o transportador tem o direito de recusar passageiros a qualquer momento antes do início da viagem, de forma motivada ou imotivada.’ (NR)”

Por consequência, dê-se à ementa do PL nº 1.565, de 2023, a seguinte redação:

“Altera o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), para dispor sobre a responsabilidade dos transportadores e dos intermediadores de contratos de transporte na prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, e dispor sobre o transporte de equipamentos necessários à autonomia das pessoas com deficiência no âmbito dos serviços de transportes de pessoas.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator