



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 659 DE 2021

Altera a Lei 10.406/2002 que institui o Código Civil para permitir a divisão de custos ao transporte por modalidade de carona.

Autores: Deputado Vitor Hugo e Major Fabiana

Relator: Deputado CARLOS JORDY

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei Ordinária nº 659, de 2021, de autoria do deputado Vitor Hugo e da deputada Major Fabiana, altera a Lei 10.406/2002, Código Civil, para permitir a divisão de custos ao transporte por modalidade de carona.

Na justificação da Proposição, os autores acenam à importância de se conferir maior segurança jurídica ao sistema de caronas, hoje impulsionado por aplicativos e plataformas afins.

Na Comissão de Viação de Transportes (CVT), a Proposição, juntamente com a Emenda nº 1, foi aprovada nos termos do Parecer do Relator, Deputado Herculano Passos.

Foi, então, distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, com



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217571769900>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

trâmite ordinário, nos termos dos arts. 54, 24 II e 151 III, todos do RICD para avaliação, inclusive de mérito.

No prazo regimental, não foram apresentadas, nesta Comissão, emendas à matéria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos regimentais, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da matéria em apreço, qual seja, a gratuidade do transporte realizado por carona.

a) Situação do objeto

Como pressuposto da análise é necessário entender o propósito do Projeto de Lei em apreço e da Emenda apresentada no âmbito da CVT. Para tanto, uma breve contextualização se mostra útil.

De acordo com o Código Civil,

Art. 730. Pelo contrato de transporte alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas.

Art. 736. Não se subordina às normas do contrato de transporte o feito gratuitamente, por amizade ou cortesia.

Parágrafo único. Não se considera gratuito o transporte quando, embora feito sem remuneração, o transportador auferir vantagens indiretas.

Como se depreende da leitura dos dispositivos, a “carona” – o uso compartilhado de veículos, se gratuito – *não* se subordina às normas do contrato de transporte.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Entre outras implicações, isso significa que a oferta de carona não requer licença,¹ e, mesmo quando intermediada por aplicativos ou plataformas digitais, não se sujeita à regulamentação e fiscalização pelo Estado.²

Isso é assim porque a carona não se dá mediante 'retribuição' (art. 730 CC), senão de forma 'gratuita' (art. 736 CC).

Embora o quanto dito seja intuitivo, fato é que a legislação não fixa com precisão máxima os conceitos de *retribuição* e *gratuidade*. Da leitura dos dispositivos do Código Civil transcritos, está claro que: (i) os conceitos são complementares: é gratuito o transporte sem retribuição; e que (ii) a retribuição pode tomar tanto a forma de remuneração como a forma de *vantagens indiretas*.

O Projeto nº 659, de 2021, pois, busca esclarecer que o mero compartilhamento de custos com combustível e pedágio entre passageiro e condutor não configura vantagem indireta (ou direta).

A Emenda nº 1-CVT, por seu turno, quer excluir do conceito de vantagem direta ou indireta *qualquer* custo compartilhado. Ou seja: o

1 Código Brasileiro de Trânsito, art. 231. Transitar com o veículo:

(...)

VIII - efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente: ...

2 Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei n. 12.587/2012, art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. [\(Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)

(...)

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios. [\(Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018\)](#)



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217571769900>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

compartilhamento de custos como manutenção, depreciação do veículo, seguro, entre outros, tampouco configuraria vantagem direta ou indireta.

Esclarecida a matéria em apreço, passa-se à sua avaliação nos termos regimentais.

b) Constitucionalidade

No âmbito da constitucionalidade, no qual se avalia a compatibilidade das proposições com a Constituição, temos que o Projeto de Lei e a Emenda-CVT são isentas de vícios.

A matéria, afeita ao direito civil, é de competência privativa da União (art. 22, I). Ausente qualquer referência à lei complementar, cabe à legislação ordinária.

Sob aspecto material, a regulamentação das caronas mediante o esclarecimento do conceito de gratuidade de que cuidamos aqui, assim para incluir expressamente a divisão de custos entre passageiro e condutor, não viola nenhum dispositivo constitucional – antes, resguarda as liberdades previstas pelo art. 5º, no *caput* e inciso XV.³

c) Juridicidade

É jurídica a Proposição que se mostra compatível com a legislação vigente, seja porque é harmônica com os princípios do sistema jurídico, ao não criar antinomias e lacunas no ordenamento, seja porque é necessária, isto é, não-redundante com o já estabelecido.

No ponto, uma consideração é devida.

3 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; ...





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como indicado, não há definição de gratuidade na legislação brasileira.

Na doutrina usa-se distinguir entre duas classificações sobre contratos, que podem ser (i) bilaterais ou unilaterais e (ii) onerosos ou gratuitos. A distinção, contudo, nem sempre é feita de maneira precisa.

O contrato bilateral é aquele em que há *sinallagma*, isto é, prestação e contraprestação recíprocos. É dizer, ambas as partes possuem direitos e deveres correlatos. No exemplo da compra e venda, o comprador deve pagar o preço e tem direito à entrega do bem. O vendedor deve entregar o bem e tem direito ao pagamento do preço. O contrato de doação pura e simples, de outro lado, é unilateral: apenas o doador contrai dever jurídico.

Não raro, porém, o contrato oneroso é definido como aquele em que há *equilíbrio econômico*: ambas as partes têm ganhos e perdas patrimoniais: ainda no exemplo, o comprador ‘perde’ dinheiro e ‘ganha’ o bem; o vendedor, ‘ganha’ dinheiro e ‘perde’ o bem.⁴ O contrato de doação, assim, é gratuito, porque apenas uma das partes têm ganho (ou perda) patrimonial.

Aceita tal definição, o conceito de gratuidade é reduzido ao de unilateralidade. Empregam-se, parece, dois termos para se referir ao mesmo conceito.

Tal confusão, metodologicamente controvertida, gera resultados jurídicos insatisfatórios.

Dela segue que enquanto a carona sem divisão de custos seria contrato unilateral gratuito,⁵ aquela com divisão de custos consistiria em

4 Cf. Flávio Tartuce, Manual de Direito Civil; J.M. Antunes Varela, Das Obrigações em Geral, v. I, 1989.

5 Para parte da doutrina, a carona (sem divisão de custos) não consistiria em contrato, senão espécie de ato jurídico. Cf. Pontes de Miranda, Tratado de Direito Privado, Borsoi, Tomo 45, p. 24; Orlando Gomes, Enciclopédia Saraiva de Direito, Tomo 20, p. 20 (apud Simão, infra). Contudo, os tribunais assimilaram contrato de transporte gratuito com transporte por amizade (carona). Nesse sentido, José F. Simão, Quem tem medo de dar carona? Mobilidade urbana e transporte gratuito. Carta Forense, 01/09/2014.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

contrato bilateral oneroso, o que a submeteria às regras de transporte individual.

Isso posto, há uma diferença intuitiva entre carona (em qualquer modalidade) e transporte individual: a busca de lucro. Transportar em busca de lucro é uma atividade econômica. Dar carona, com ou sem divisão de custos, não.

Não escapou à sensibilidade do autor da proposição, assim, que confundir esses conceitos teria por implicação a exigência de autorização estatal à carona realizada com divisão de custos – o que, justamente por sua natureza não-econômica, certamente a inviabilizaria.

Em suma: a tomar pelos critérios da doutrina, o Projeto em apreço cria forma *sui generis* de contrato gratuito. Por todo o exposto, o compartilhamento de custos não descaracteriza a carona, porque ausente o intuito e a fruição de lucro. Razão pela qual, seja o Projeto nº 659, de 2021, seja a Emenda nº 1-CVT são coerentes com o subsistema formado pelo Código Brasileiro de Trânsito, Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana e Código Civil.

d) Técnica legislativa

O quesito de técnica legislativa, por sua vez, dá conta da compatibilidade entre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e as regras contidas na Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Ambos Projeto nº 659, de 2021 e Emenda nº 1-CVT possuem técnica adequada, segundo nosso parecer.

e) Mérito





CÂMARA DOS DEPUTADOS

No juízo de mérito, cumpre, finalmente, avaliar a efetiva contribuição trazida pelo Projeto, bem como a valia da emenda aprovada na CVT.

A Proposição original parece-nos oportuna e relevante.

É oportuna porque, se, de um lado, se a noção de carona com divisão de custos não é novidade, tal modalidade tem sido impulsionada por aplicativos e plataformas digitais, acompanhando o processo (global) de digitalização de serviços. De outro, em resposta a esse movimento, algumas autoridades estatais, incluindo a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – já manifestaram entendimento no sentido de que a “troca de valores” descaracteriza a carona gratuita, e que aplicativos que estabelecem um valor para o transporte, independente da quantia, agem de maneira ilegal,⁶ reclamando, assim, ação deste Parlamento em prol da devida segurança jurídica. Isso já vem sendo feito, frisa-se, em outros níveis da federação, no exemplo da Lei Distrital nº 6.231, de 2018.

Sobre a relevância da Proposição, como bem indicado por seus autores na Justificação:

Atualmente, no país, circulam mais de 45 milhões de veículos, um para cada quatro habitantes. Desse total, 97% são apenas carros de passeio, que, segundo estudos, costumam não andar nem próximos da metade de sua capacidade máxima ocupada (aproximadamente 1,4 pessoas por carro no Brasil).

Nesse contexto, o sistema de caronas é extremamente eficaz.

Ao reunir pessoas com um trajeto comum, ele reduz a ociosidade das viagens individuais. As externalidades positivas são muitas e todas relevantes.

6 Fonte. Site da ANTT.

https://portal.antt.gov.br/resultado/-/asset_publisher/m2By5inRuGGs/content/id/165085





CÂMARA DOS DEPUTADOS

A **uma**, reduz os custos individuais; a **duas**, aumenta a segurança em longos trajetos, dada a possibilidade de revezamento; a **três**, reduz o impacto ambiental, dado o menor número de veículos nas vias; a **quatro**, reduz o tráfego e os engarrafamentos; a **cinco**, e por consequência, reduz a pressão sobre a infraestrutura viária; a **seis**, reduz a lotação no transporte público.

O Projeto nº 659, de 2021 regula a carona solidária, esclarecendo que o mero compartilhamento dos custos de combustível e pedágio, absolutamente típico nesse arranjo, não a descaracteriza. Logo, o efeito esperado é aumentar o uso desse tipo associativo de transporte. Uso que, naturalmente, poderá ser impulsionado por aplicativos e plataformas, agora com maior segurança jurídica.

Por seu turno, a Emenda nº 1 parte das mesmas premissas. Diz o texto proposto:

Não configura vantagem direta ou indireta o compartilhamento de custos entre passageiro e condutor.

A intenção do autor é a inclusão no Projeto de outros custos compartilháveis, como “manutenção, depreciação do veículo, seguro entre outros”.

A adição é meritória e mantém o espírito do contrato gratuito: de fato, além de pedágio e combustível, há outros custos que, a critério das partes, podem ser compartilhados, já que aproveitam a ambos, condutor e passageiro.

Tanto é regulado por regras econômicas: é do interesse do ofertante de carona ter passageiros. Quanto maior os custos imputados ao trajeto, tendencialmente menor será o número de interessados, tudo o mais constante.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

De outro lado, é importante frisar que todo valor arbitrário cobrado a título de custos configura lucro, e assim, descaracteriza a carona (em sentido próprio).

É arbitrário o valor que extrapola a métrica indicada ou que sequer conta com uma métrica.

Tais considerações são relevantes porque, ao contrário dos custos com combustível e pedágio, os demais citados na Emenda não possuem mensuração igualmente simples. Em alguns casos, como quanto aos custos de manutenção do veículo, a mensuração parece especialmente controvertível.

Ajustamos o texto, portanto, para que o passageiro tenha condições de atestá-los.

Finalmente, esclarecemos que os custos relativos a incidentes durante a viagem – como acidentes, quebra de veículo, sanções aplicadas por infrações cometidas no trajeto – não se entendem automaticamente compartilhadas entre condutor e passageiro, salvo se assim combinarem as partes.

Haja vista o que se acaba de expor, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 659, de 2021, e da Emenda nº 1, aprovada na Comissão de Viação de Transportes (CVT), e no mérito, pela sua **APROVAÇÃO** nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 30 de novembro de 2021.

Deputado Carlos Jordy
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217571769900>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 01/12/2021 12:50 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 659/2021

PRL n.1

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 659, DE 2021

Altera a Lei 10.406/2002 que institui o Código Civil para permitir a divisão de custos ao transporte por modalidade de carona.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Art. 736 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 736. Não se subordina às normas do contrato de transporte o feito gratuitamente, por amizade, cortesia ou divisão de custos.

.....

§2º Não configura vantagem direta ou indireta o compartilhamento de custos, desde que devidamente mensurados e atestáveis, entre passageiro e condutor.

§3º Salvo disposição em contrário, não serão compartilhados os custos relativos a danos sofridos pelo veículo ou a sanções aplicadas por infrações cometidas durante a viagem.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217571769900>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sala da Comissão, em 30 de novembro de 2021.

Deputado CARLOS JORDY

Relator

Apresentação: 01/12/2021 12:50 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 659/2021

PRL n.1



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217571769900>



CD217571769900