



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 56, DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2025, do Senador Jaime Bagattoli, que Acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.

**PRESIDENTE:** Senador Otto Alencar

**RELATOR:** Senador Esperidião Amin

05 de novembro de 2025



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2025, do Senador Jaime Bagattoli e outros, que *acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**I – RELATÓRIO**

Vem à apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2025, de autoria do Senador Jaime Bagattoli, que *acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com o objetivo de instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.*

O art. 1º da proposição insere o referido art. 139 no ADCT para determinar que a União institua, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e o setor privado, a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional, abrangendo o transporte de cargas e de passageiros. A medida visa assegurar a existência, em intervalos regulares, de Pontos de Parada e Descanso (PPDs) ou estruturas equivalentes, dotadas de condições básicas de segurança, higiene e repouso para motoristas profissionais, empregados ou autônomos, a fim de viabilizar o cumprimento das normas de segurança viária e trabalhista.



SENAO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Conforme a proposta, nenhum motorista em atividade de transporte rodoviário profissional poderá ser penalizado pelo descumprimento dos intervalos de descanso enquanto não for editada lei que estabeleça critérios técnicos e logísticos para a classificação de trechos rodoviários quanto à suficiência ou insuficiência de infraestrutura. Essa legislação deverá prever zonas de flexibilização fiscalizatória em percursos considerados deficitários, ou seja, quando a inexistência ou insuficiência de estrutura adequada no percurso estiver devidamente reconhecida pelo Poder Público. Na ausência de tal reconhecimento, a comprovação poderá ser feita pelo próprio motorista, por qualquer meio idôneo de prova, inclusive mapas oficiais, relatórios de fiscalização, registros de vídeo ou declaração circunstanciada, conforme disciplinado em regulamento.

Prevê-se, ainda, que, até que a cobertura da malha rodoviária por PPDs atinja nível satisfatório, será admitido o fracionamento do período de descanso diário dos motoristas profissionais em viagens de longa distância — consideradas aquelas com duração superior a vinte e quatro horas —, desde que seja garantido um descanso mínimo de oito horas diárias ininterruptas entre jornadas, complementado por repousos adicionais, quando o percurso não dispuser de PPDs ou estruturas equivalentes com condições básicas de segurança, higiene e repouso.

Nos termos da proposta, a fiscalização relativa ao cumprimento das normas de tempo de direção e pausa dos motoristas profissionais deverá observar os parâmetros técnicos de classificação dos trechos rodoviários estabelecidos na lei a ser editada, respeitados os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa, conforme regulamento. Ademais, a União, por meio dos órgãos competentes, publicará anualmente relatório oficial com o mapeamento da cobertura da infraestrutura de apoio à atividade dos motoristas profissionais e com a atualização da classificação dos trechos rodoviários.

O art. 2º estabelece que a emenda constitucional entrará em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Na justificação, o autor da proposta aponta uma evidente contradição entre a imposição legal de obrigações rigorosas aos motoristas profissionais e a ausência de infraestrutura mínima necessária ao seu cumprimento, gerando um ambiente de insegurança jurídica e operacional.

Segundo o autor, apesar de a Lei nº 13.103, de 2015, ter trazido avanços relevantes para a categoria, seu ponto crítico residiria no fato de que a norma impôs deveres aos motoristas antes de o Estado assegurar os meios para que esses fossem efetivamente cumpridos. Ressalta, ainda, que, sem pontos de parada devidamente estruturados, o cumprimento dos intervalos legais de descanso torna-se, na prática, inviável.

Assim, a PEC busca promover avanços normativos em resposta à ausência de uma política pública estruturante, de abrangência nacional, voltada ao transporte rodoviário profissional — especialmente no que se refere à inexistência de infraestrutura mínima adequada ao descanso dos motoristas de cargas e de passageiros, sejam eles autônomos ou empregados.

Foi apresentada uma emenda, do Senador Laércio Oliveira, que altera diversos dispositivos da PEC e propõe excluir a expressão “*estrutura equivalente*” (§ 1º), admitindo apenas os Pontos de Parada e Descanso (PPDs), já regulamentados por ANTT e Dnit; esclarecer que os trechos rodoviários podem ser urbanos e rurais (§ 2º); substituir a expressão “*atinja nível satisfatório*” por redação que assegure quantidade suficiente de PPDs com condições adequadas (§ 7º). Além disso, propõe a inclusão de novos dispositivos para admitir a comprovação da insuficiência de infraestrutura também por meio de negociações coletivas, que permitam adaptar critérios às particularidades regionais; e para prever mecanismos céleres e extrajudiciais para solução de conflitos. Segundo o autor, tais ajustes reforçariam a clareza, a segurança jurídica e a efetividade da proposta.

Após o prazo de vista concedida, durante a reunião deliberativa do último 05 de novembro, o Senador Rogério Carvalho apresentou emenda alterando questões pontuais em diversos dispositivos, em relação ao texto da emenda substitutiva que apresentamos no dia 08 de outubro.



SENAZO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Dentre as mudanças, a emenda propõe a substituição da expressão “Pontos de Parada e Descanso (PPDs ou estruturas equivalentes” por “locais de repouso e descanso” em todas as citações do texto. A proposta, além de suprimir os §§ 4º e 9º, também modifica a competência para definir que os critérios técnicos e logísticos para a classificação de trechos rodoviários, urbanos e rurais, em relação da existência ou não de infraestrutura suficiente, serão estabelecidos por Ato do Poder Executivo e não mais por lei específica, conforme anteriormente previsto.

A matéria foi distribuída com exclusividade a esta CCJ.

## II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre a admissibilidade e o mérito das propostas de emenda à Constituição.

Em primeiro lugar, a proposição é dotada de juridicidade, por inovar no ordenamento jurídico e possuir caráter geral e abstrato. Ademais, sua tramitação respeitou os ditames regimentais.

Quanto à constitucionalidade da matéria, cumpre registrar que todos os requisitos exigidos pelo art. 60 da Constituição Federal são por ela atendidos, a saber: a Proposta é de autoria de mais de um terço dos membros do Senado Federal (art. 60, inciso I); não se verifica, no momento, a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (art. 60, § 1º); e seu conteúdo não incorre em tentativa de abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes e os direitos e as garantias individuais (art. 60, § 4º, incisos I a IV).

Desse modo, do ponto de vista da admissibilidade, entendemos não haver óbices à tramitação da PEC nº 22, de 2025.

Quanto ao mérito, entendemos que a legislação brasileira que regula a jornada de trabalho dos motoristas profissionais, especialmente a



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Lei nº 13.103, de 2015, estabelece regras claras sobre a obrigatoriedade de paradas e períodos de descanso para preservar a segurança nas estradas e a saúde do motorista. Contudo, na prática, essas normas são frequentemente descumpridas não por negligência dos profissionais, mas por uma razão estrutural crítica: a ausência de pontos adequados de parada e descanso ao longo das rodovias brasileiras.

Para que um motorista consiga cumprir o tempo máximo de direção contínua e os intervalos exigidos por lei, é necessário que existam locais apropriados onde ele possa estacionar com segurança, repousar e realizar necessidades básicas como higiene e alimentação. Entretanto, o número de pontos regulamentados e equipados com a estrutura mínima necessária é insuficiente, sobretudo em rotas mais longas ou em regiões afastadas dos grandes centros urbanos.

Além da escassez de pontos de parada e descanso adequados, há também a má qualidade desses locais. Muitos pontos de parada existentes não oferecem iluminação, segurança contra roubos ou acesso a sanitários limpos. Essa precariedade leva os motoristas a continuarem dirigindo exaustos, uma vez que parar em locais inapropriados representa risco de assaltos, acidentes ou problemas mecânicos sem suporte imediato. A consequência é um cenário de risco constante tanto para o condutor quanto para os demais usuários das vias.

É incoerente exigir o cumprimento rigoroso de normas sem oferecer condições reais para que isso ocorra. Assim, torna-se evidente que a lei, embora bem-intencionada, desconsidera a realidade das estradas brasileiras. O resultado é a responsabilização injusta dos caminhoneiros por uma falha que é, em grande medida, do Estado e das concessionárias responsáveis pela infraestrutura viária.

Portanto, a impossibilidade de atender plenamente às regras de parada e descanso não deve ser interpretada como descaso dos caminhoneiros, mas como reflexo de um sistema rodoviário mal estruturado. Para que a legislação seja efetiva, é imprescindível investir na ampliação e na melhoria dos pontos de parada ao longo das rodovias, criando um



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

ambiente que permita aos profissionais exercerem seu trabalho com dignidade, segurança e dentro da legalidade.

Reconhecendo os méritos do projeto, consideramos, entretanto, que ele comporta aperfeiçoamentos. Nesse sentido, acatamos algumas propostas de alteração contidas na Emenda nº 1, de autoria do Senador Laércio Oliveira, que buscam dar mais objetividade ao texto da lei, especialmente quanto à suficiência dos PPDs. Também consideramos necessário que as estruturas equivalentes aos PPDs sejam assim reconhecidas pela autoridade competente.

A Emenda nº 2, do Senador Rogério Carvalho, apesar de propor alterações pontuais no texto do Substitutivo que apresentamos no último 8 de outubro, mantém o princípio norteador da proposta, qual seja, a possibilidade de fracionamento do período de descanso dos motoristas profissionais e autônomos, sem penalização desses motoristas, no caso de inexistência ou de insuficiência de uma estrutura adequada, com locais de descanso dotados de condições de segurança, higiene e repouso.

Diante disso, e com a concordância do autor da proposição, o ilustre Senador Jaime Bagattoli, acatamos integralmente a Emenda nº 2.

Tais modificações foram consolidadas no novo substitutivo apresentado ao término de nosso voto.

### III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **aprovação** da PEC nº 22, de 2025, e pelo acolhimento parcial da Emenda nº 1 e do acolhimento integral da Emenda nº 2, na forma do substitutivo que ora apresentamos.

### EMENDA Nº 3- CCJ (SUBSTITUTIVO)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**(à PEC nº 22, de 2025)**

Acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do art. 139:

**“Art. 139.** A União instituirá, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e o setor privado, Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional, abrangendo o transporte de cargas e de passageiros, com o objetivo de assegurar infraestrutura mínima para o cumprimento das normas de segurança viária e trabalhista.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se infraestrutura mínima a existência, em intervalos regulares, de locais de repouso e descanso, dotados de condições adequadas de segurança, higiene e repouso para motoristas profissionais, empregados ou autônomos.

§ 2º Ato do Poder Executivo definirá os critérios técnicos e logísticos para a classificação de trechos rodoviários, urbanos e rurais, quanto à suficiência de infraestrutura.

§ 3º O motorista em atividade de transporte rodoviário profissional não poderá ser penalizado pelo descumprimento dos intervalos de descanso quando a inexistência ou a insuficiência de estrutura adequada no percurso estiver devidamente reconhecida pelo Poder Público, nos termos de regulamento.

§ 4º As penalidades decorrentes do descumprimento do tempo de descanso dos motoristas profissionais devem observar o grau de



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

descumprimento dos intervalos de descanso, bem como a reiteração da conduta.

§ 5º A União, por meio dos órgãos competentes, publicará anualmente relatório oficial com o mapeamento da cobertura de locais de repouso e descanso destinados aos motoristas profissionais e a atualização da classificação dos trechos rodoviários para fins deste artigo.

§ 6º Até que a cobertura da malha rodoviária alcance quantitativo suficiente de locais de repouso e descanso com condições adequadas de segurança, higiene e repouso, de modo a garantir que motoristas profissionais possam cumprir plenamente as normas de saúde e segurança ocupacional e de trânsito, será admitido o fracionamento do período de descanso diário dos motoristas profissionais em viagens de longa distância.

§ 7º Para fins do que dispõe o art. 7º, serão consideradas viagens de longa distância aquelas com duração superior a vinte e quatro horas, garantido o descanso mínimo de oito horas diárias ininterruptas entre as jornadas, complementadas por repousos adicionais, sendo o fracionamento condicionado à celebração de convenção coletiva de trabalho, em relação aos motoristas empregados.

§ 8º Os locais de repouso e descanso de que trata este artigo devem ser reconhecidos pela autoridade competente.”

**Art. 2º** Esta Emenda à Constituição Federal entra em vigor na data de sua promulgação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****38ª, Extraordinária**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

<b>Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS	PRESENTE	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
JADER BARBALHO		3. MARCELO CASTRO	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	4. JAYME CAMPOS	PRESENTE
SERGIO MORO		5. GIORDANO	
ALAN RICK	PRESENTE	6. ZEQUINHA MARINHO	
SORAYA THRONICKE	PRESENTE	7. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	8. FERNANDO FARIA	
MARCIO BITTAR	PRESENTE	9. EFRAIM FILHO	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	1. ANGELO CORONEL	PRESENTE
OMAR AZIZ	PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	3. IRAJÁ	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	4. SÉRGIO PETECÃO	
RODRIGO PACHECO		5. MARA GABRILLI	PRESENTE
CID GOMES	PRESENTE	6. JORGE KAJURU	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
CARLOS PORTINHO		1. JORGE SEIF	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO		2. IZALCI LUCAS	PRESENTE
MAGNO MALTA		3. EDUARDO GOMES	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
ROGERIO MARINHO		5. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	1. RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	2. JAQUES WAGNER	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	3. HUMBERTO COSTA	
WEVERTON	PRESENTE	4. ANA PAULA LOBATO	

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
TERESA CRISTINA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

**Não Membros Presentes**



## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

MARCOS DO VAL

PAULO PAIM

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PEC 22/2025)**

NA 38<sup>a</sup> REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, DURANTE A DISCUSSÃO DA MATÉRIA O SENADOR ESPERIDIÃO AMIN ACOLHE A EMENDA N° 2, QUE É INCORPORADA AO SUBSTITUTIVO.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL À PROPOSTA, COM ACOLHIMENTO PARCIAL DA EMENDA N° 1, E COM ACOLHIMENTO INTEGRAL DA EMENDA N° 2, NOS TERMOS DA EMENDA N° 3-CCJ (SUBSTITUTIVO).

A COMISSÃO APROVA REQUERIMENTO N° 55/2025, DE AUTORIA DO SENADOR ESPERIDIÃO AMIN, DE CALENDÁRIO ESPECIAL PARA A MATÉRIA.

05 de novembro de 2025

Senador Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania