



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.

A matéria foi distribuída com exclusividade a esta CCJ.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

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 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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

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 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.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Tais modificações foram consolidadas no 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, na forma do substitutivo que ora apresentamos.

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

(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.



**SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ESPERIDIÃO AMIN**

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se infraestrutura mínima 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.

§ 2º A lei definirá os critérios técnicos e logísticos para a classificação de trechos rodoviários, urbanos e rurais, quanto à suficiência ou insuficiência de infraestrutura, podendo estabelecer zonas de flexibilização fiscalizatória em percursos considerados deficitários.

§ 3º Até que seja editada a lei prevista no § 2º, nenhum motorista em atividade de transporte rodoviário profissional 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, ou, em sua ausência, quando demonstrado pelo próprio motorista.

§ 4º Para os fins do § 3º, a demonstração, pelo motorista, da inexistência ou insuficiência de estrutura adequada no percurso poderá ser feita por qualquer meio idôneo de prova, inclusive mapas oficiais, relatórios de fiscalização, registros de vídeos ou declaração circunstanciada, conforme disciplinado em regulamento.

§ 5º A fiscalização relativa ao cumprimento das normas de descanso dos motoristas profissionais deverá considerar os parâmetros técnicos de classificação dos trechos rodoviários estabelecidos na lei prevista no § 2º, observados os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa, nos termos de regulamento.

§ 6º A União, por meio dos órgãos competentes, publicará anualmente relatório oficial com o mapeamento da cobertura de infraestrutura de apoio à atividade dos motoristas profissionais e a atualização da classificação dos trechos rodoviários para fins deste artigo.

§ 7º Até que a cobertura da malha rodoviária alcance quantitativo suficiente de PPDs com condições básicas de segurança, higiene e repouso, garantindo que motoristas profissionais possam cumprir plenamente as legislações relacionadas à saúde e segurança ocupacional e às normas de trânsito, será admitido o fracionamento do período de descanso diário dos motoristas profissionais em viagens de longa distância.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

§ 8º 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, desde que o percurso não disponha de Pontos de Parada e Descanso ou estruturas equivalentes com condições básicas de segurança, higiene e repouso.

§ 9º Serão previstos em lei mecanismos específicos para solução ágil e eficiente de conflitos decorrentes da interpretação e aplicação das normas estabelecidas neste artigo, priorizando-se meios extrajudiciais e administrativos, visando garantir maior segurança jurídica e operacionalidade na implementação da infraestrutura mínima nas rodovias.

§ 10 As estruturas equivalentes a PPDs de que tratam os §§ 1º e 8º devem ser reconhecidas pela autoridade competente.”

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator