



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.646, DE 2010

Estabelece a contratação obrigatória de seguro de responsabilidade civil por danos materiais causados a terceiros pelos transportadores rodoviários de carga.

Autor: Deputado JÚLIO DELGADO

Relator: Deputado ZÉ TROVÃO

I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Lei nº 7.646, de 2010, de autoria do nobre Deputado Júlio Delgado. A proposição em epígrafe tem por objeto, conforme sua ementa, "Estabelece a contratação obrigatória de seguro de responsabilidade civil por danos materiais causados a terceiros pelos transportadores rodoviários de carga".

A matéria foi distribuída, para análise de mérito, à Comissão de Viação e Transportes (CVT) e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), e a esta CCJC, para análise de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Em sua tramitação, a proposição obteve pareceres divergentes, evidenciando a complexidade e a controvérsia jurídica e de mérito que a circundam.

A Comissão de Viação e Transportes, por meio de parecer da lavra do Deputado Gonzaga Patriota, manifestou-se pela aprovação da matéria, deliberação esta que logrou aprovação no âmbito daquele colegiado em 21 de novembro de 2012.

Na Comissão de Finanças e Tributação, em 12/05/2015, foi apresentado o voto do relator, Dep. Walter Alves, pela não implicação da matéria em aumento ou





diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação. No entanto o voto do relator foi vencido, prevalecendo no parecer da CFT o voto vencedor do Deputado Enio Verri, aprovado em 4 de novembro de 2015, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela rejeição.

Esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania já se debruçou sobre a matéria, tendo sido exarado, em 5 de julho de 2016, parecer do então Relator, Deputado Covatti Filho, que concluiu pela inconstitucionalidade e injuridicidade do projeto. Porém o retro mencionado relatório não foi apreciado por esta Comissão.

Importa registrar, por fim, que a proposição não possui apensados e que ela não recebeu emendas durante os prazos regimentais abertos para tal finalidade.

Após a análise pelas Comissões, a proposição será objeto de apreciação pelo Plenário e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso I e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A presente análise cinge-se, conforme a competência regimental desta Comissão, à verificação da compatibilidade do Projeto de Lei nº 7.646, de 2010 com os preceitos da Constituição da República, a juridicidade de seus dispositivos e a adequação de sua forma às normas de técnica legislativa.

1. DA CONSTITUCIONALIDADE

A análise de constitucionalidade decompõe-se nos planos formal e material.





1.1. Análise da Constitucionalidade Formal

No que tange à constitucionalidade formal, examina-se o processo de formação do ato normativo, notadamente a competência para a iniciativa legislativa, a repartição de competências entre os entes federativos e a eleição da espécie legislativa adequada para veicular a inovação normativa.

A matéria versada no projeto – seguros, direito civil e transportes – insere-se na competência legislativa privativa da União, conforme dispõem os incisos I, VII e XI do art. 22 da Constituição Federal. A proposição, de autoria parlamentar, não padece de vício de iniciativa, uma vez que o tema não se encontra no rol de matérias cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo ou a outros Poderes. E, por fim, a lei ordinária é a espécie legislativa adequada, uma vez que não há imposição constitucional de que a matéria seja veiculada em lei complementar ou outra classe normativa.

1.2. Análise da Constitucionalidade Material

A análise material, por sua vez, confronta o conteúdo da norma com os princípios e regras substantivos da Carta Magna. Neste campo, a proposição revela vícios insanáveis que impõem sua rejeição.

A. Violação ao Princípio da Livre Iniciativa e da Liberdade Econômica (Art. 1º, IV, e Art. 170 da CF/88)

A Constituição Federal de 1988 elege a livre iniciativa como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV) e da ordem econômica (art. 170, caput), assegurando a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Este princípio fundamental garante aos agentes econômicos a autonomia para tomar





decisões empresariais, incluindo a gestão de riscos e a liberdade de contratar, com a intervenção estatal sendo a exceção, e não a regra.

O projeto em exame impõe, de forma peremptória, a contratação de um seguro de responsabilidade civil específico a todos os transportadores rodoviários de carga. Tal medida representa uma intervenção estatal direta e severa na atividade econômica, substituindo a discricionariedade do empresário por um comando legal rígido. Ao fazê-lo, a proposição tolhe a liberdade do transportador de avaliar e gerir os riscos inerentes ao seu negócio da forma que julgar mais eficiente, seja por meio da contratação de diferentes modalidades de seguro disponíveis no mercado, da constituição de fundos próprios ou de outras estratégias de mitigação de perdas.

Este mesmo vício foi corretamente apontado em voto de lavra do Deputado Covatti Filho, que qualificou a medida como “excessiva e contrária ao princípio da liberdade de iniciativa”. A pertinência e a atualidade dessa mácula constitucional são reforçadas por acontecimentos legislativos e judiciais recentes. A Lei nº 14.599, de 2023, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 1.153/2022, instituiu obrigações securitárias análogas para o transporte rodoviário de cargas, impondo aos transportadores deveres de contratação de seguros específicos e vinculando sua execução a planos de gerenciamento de risco.

A constitucionalidade dessas disposições foi imediatamente contestada perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.579, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Nessa ação, sustenta-se que a nova disciplina viola os princípios da livre iniciativa e da liberdade de contratação, previstos no art. 1º, inciso IV, e no art. 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal, ao impor restrições desproporcionais e de natureza intervencionista à autonomia privada dos agentes econômicos.

A controvérsia em torno da ADI 7.579 evidencia, portanto, que o vício de inconstitucionalidade aqui identificado — consistente na ingerência estatal indevida sobre a liberdade contratual e o exercício da atividade econômica.

A existência de uma disputa constitucional de alta magnitude, já submetida ao crivo do Excelso Pretório sobre tema virtualmente idêntico, sinaliza um grave risco de censura judicial. Prosseguir com a aprovação de um projeto que replica um modelo normativo já sob intenso escrutínio constitucional seria uma imprudência





legislativa, que contribuiria para a insegurança jurídica e para o descrédito do processo legislante.

B. Afronta ao Postulado da Proporcionalidade

O postulado da proporcionalidade, embora implícito no texto constitucional, é reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal como um princípio basilar do Estado de Direito, servindo como critério para aferir a legitimidade de atos estatais que restrinjam direitos fundamentais. A sua aplicação desdobra-se em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A medida proposta pelo PL 7.646/2010 falha manifestamente no teste da necessidade. Este exame impõe que, havendo meios alternativos menos gravosos para atingir o mesmo objetivo, a opção pela medida mais restritiva é inconstitucional. O objetivo declarado da proposição é nobre: assegurar o ressarcimento de danos materiais causados a terceiros. Contudo, o ordenamento jurídico pátrio já dispõe de um mecanismo robusto e eficaz para alcançar essa finalidade.

O art. 927, parágrafo único, do Código Civil, consagra a teoria da responsabilidade civil objetiva pelo risco da atividade, estabelecendo que "haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, [...] quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem". A atividade de transporte rodoviário de cargas é, por excelência, uma atividade de risco, enquadrando-se perfeitamente na hipótese legal. Assim, terceiros prejudicados já possuem o direito de serem indenizados diretamente pelo transportador, independentemente da comprovação de culpa.

A existência deste sólido regime de responsabilidade objetiva torna a imposição de um seguro obrigatório uma medida desnecessária. O ordenamento já garante o direito à reparação; a proposição, a pretexto de reforçar essa garantia, cria uma obrigação contratual compulsória, com custos adicionais para o setor e uma intervenção desproporcional na liberdade econômica. Trata-se de uma solução





excessiva para um problema para o qual o direito civil já oferece uma resposta adequada e menos restritiva.

2. DA JURIDICIDADE

A análise de juridicidade afere a compatibilidade da proposição com o restante do ordenamento jurídico infraconstitucional. Neste ponto, o projeto revela vícios que o tornam sistemicamente incompatível com os princípios gerais de direito que informam as relações privadas e a própria atuação estatal.

A. Violação ao Princípio da Intervenção Mínima do Estado no Domínio Econômico

O ordenamento jurídico brasileiro, em harmonia com os fundamentos constitucionais da livre iniciativa, adota o princípio da intervenção mínima do Estado nas relações contratuais privadas. Tal princípio, corolário da doutrina liberal que prega um Estado subsidiário, estabelece que a interferência estatal no domínio econômico deve ser a exceção, justificada apenas quando a iniciativa privada se mostrar insuficiente para atender ao interesse público. O Estado deve atuar precipuamente como regulador e fiscalizador, e não como um gestor impositivo das decisões dos agentes econômicos.

A proposição em tela contraria frontalmente essa diretriz. Ao impor uma obrigação contratual específica, o legislador avança sobre a autonomia privada de forma desmedida, adotando uma postura intervencionista onde a regulação já existente se mostra suficiente. O Código Civil, como já demonstrado, já tutela o interesse dos terceiros potencialmente lesados. A criação de uma nova obrigação legal, portanto, não se justifica sob a ótica da subsidiariedade, representando uma intervenção desnecessária e, por isso, injurídica.

B. Afronta à Autonomia Privada e Abuso do Direito de Legislar





A liberdade de contratar é um dos pilares do direito privado, materializando a autonomia da vontade. O princípio da força obrigatória dos contratos (*pacta sunt servanda*) pressupõe que as obrigações nascem de um acordo de vontades livremente manifestado. Uma lei que impõe um contrato específico subverte essa lógica, transformando um instrumento de autonomia em um ato de submissão. Embora a liberdade de contratar não seja absoluta, sendo limitada pela ordem pública e pelos bons costumes, sua restrição deve ser fundamentada e excepcional.

No caso em apreço, a intervenção legislativa excede os limites do razoável, configurando um abuso do direito de legislar. A teoria do abuso de direito, positivada no art. 187 do Código Civil, transcende as relações privadas e pode ser aplicada para aferir a legitimidade dos atos estatais, inclusive os legislativos. Ocorre o abuso quando o titular de um direito (no caso, a competência para legislar) o exerce de modo a exceder manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Ao criar uma obrigação contratual desnecessária, redundante e que onera um setor econômico sem um benefício social claro e distinto do que já é provido pelo sistema de responsabilidade civil, o legislador exercita sua prerrogativa de forma anormal, desviando-se de sua finalidade precípua de ordenar a vida em sociedade de forma justa e eficiente. Tal conduta representa um excesso, um ato ilegítimo que torna a proposição injurídica.

3. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

Diante das graves e insanáveis eivas de inconstitucionalidade material e de injuridicidade que maculam a proposição, a análise pormenorizada de sua conformidade com as normas de técnica legislativa, constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998 resta prejudicada. A magnitude dos vícios de fundo torna inócua qualquer eventual correção de forma.

4. CONCLUSÃO DO VOTO





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado Zé Trovão - PL/SC

Em síntese, malgrado o louvável propósito de proteger terceiros, o Projeto de Lei nº 7.646, de 2010, busca atingir seus fins por meios que colidem frontalmente com pilares do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. Portanto, votamos pela inconstitucionalidade e pela injuridicidade do Projeto de Lei nº 7.646, de 2010, restando dispensado o pronunciamento quanto à técnica legislativa.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado ZÉ TROVÃO
Relator

Apresentação: 06/10/2025 14:03:08.530 - CCJC
PRL 2 CCJC => PL 7646/2010

PRL n.2



Câmara dos Deputados Anexo IV, Gabinete 921 CEP 70.160-900 - Brasília/DF
Fones: (61) 3215-5921 / 3215-3921 dep.zetrovao@camara.leg.br

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253631291100>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Zé Trovão

