

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 1.171, DE 2011.

Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro para dispor sobre a obrigatoriedade de utilização de novos equipamentos de proteção para motociclistas.

**Autor:** Deputado FERNANDO FERRO

**Relator:** Deputado LUIZ DE DEUS

### VOTO EM SEPARADO

#### I – RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, de autoria do nobre Deputado Fernando Ferro, pretende alterar o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), para dispor sobre a obrigatoriedade de utilização de equipamentos de proteção para motociclistas, com intuito de se reduzir o número de vítimas fatais no trânsito, que envolvem motocicletas.

Para tanto, altera o art. 54 - inserido no CAPÍTULO III do CTB, que cuida das Normas Gerais de Circulação e Conduta - de forma a determinar que os condutores de motocicletas, motonetas e ciclomotores só poderão circular nas vias de trânsito utilizando capacete de segurança, com viseira ou óculos protetores, além de joelheiras, cotoveleiras, botas e coletes de proteção.

Ademais, a proposição estabelece que os referidos equipamentos devem estar inclusos quando da compra de motocicletas, motonetas e

ciclomotores, sendo, portanto, integrados como acessórios dos veículos, ficando os fabricantes destes responsáveis pelo custeio dos equipamentos.

Assenta que a regulamentação e normatização, bem como as condições de uso e de renovação desses equipamentos de segurança ficam sob responsabilidade do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN; e determina, por fim, que o prazo de vigência da lei oriunda do projeto se dará a partir da data de sua publicação.

O autor, em sua justificativa, traz algumas estatísticas sobre a elevação do número de acidentes envolvendo motocicletas, apontando que as maiores vítimas dos acidentes são jovens, entre 15 e 24 anos de idade, e acredita que a sua iniciativa reduzirá o número de vítimas fatais, envolvidas nestes acidentes.

Pois bem, ao projeto principal foram apensadas outras 4 (quatro) proposições, a saber:

- O Projeto de Lei nº 2.813, de 2011, do deputado Edson Pimenta, que igualmente, altera o artigo 54 do CTB, para obrigar o uso de macacão com cotoveleiras e joelheiras, por motociclista, como vestuário de proteção, de acordo com as normas e especificações aprovadas pelo CONTRAN; bem como altera o art. 244, para estabelecer como infração a não utilização destes equipamentos. Estabelece que o prazo de vigência é de noventa dias da data de sua publicação oficial;

- O PL nº 2.998, de 2011, do deputado Agnaldo Ribeiro, que por sua vez, torna obrigatório o uso de coletes infláveis para os condutores de motocicletas e veículos similares, nas vias públicas urbanas, ficando as Prefeituras, através de seus órgãos de fiscalização, responsáveis pelas autuações aos que não observarem o que ali preceituado. Ademais, determina que as empresas que exploram atividade de transporte com motocicletas ficam responsáveis pela aquisição e fornecimento dos coletes infláveis de proteção; e que as despesas

com a execução da presente Lei correrão por conta dos proprietários de motocicletas e veículos similares. Finalmente, estabelece que a Lei oriunda do PL passaria a vigorar 120 dias da data de sua publicação;

- O PL nº 3.206, de 2012, do deputado Onofre Santo Agostini, que pretende inserir o inciso VIII ao art. 105 do CTB, para estabelecer como equipamento obrigatório de veículos automotores, equipamento essencial de segurança individual – capacete, jaqueta, calça comprida, botas e luvas. A exigência contida no inciso acrescentado passaria a vigorar a partir do 6º (sexto) mês após a definição pelo CONTRAN sobre as especificações técnicas pertinentes, e a Lei entraria em vigor na data de sua publicação;

- e finalmente, o PL nº 3.627, de 2012, do deputado Inocêncio Oliveira, que estabelece a obrigatoriedade de utilização pelos motociclistas de equipamentos de segurança, a exemplo de capacete, cotoveleira, joelheira e botas, nos termos de regulamentação a ser expedida pelo CONTRAN, estendendo-se essa obrigação aos passageiros transportados nas motocicletas, seja o transporte gratuito ou remunerado. Determina, ainda, que os infratores estarão sujeitos à pena de multa, bem como à realização de curso de segurança no trânsito e atividades de conscientização e de educação sobre a utilização dos equipamentos de segurança e prevenção dos riscos.

Distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Viação e Transportes, para análise inicial de mérito; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para se pronunciar com relação aos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental, de técnica legislativa (art. 54 RICD), a matéria tramita sob o regime ordinário e está sujeita à apreciação do Plenário, **porquanto configurada a hipótese do art. 24, II, "g", do RICD, quando a CVT rejeitou a matéria, divergindo da CDEIC, perdendo seu caráter conclusivo.**

Pois bem, enviada para análise da CDEIC, a matéria chegou a receber do primeiro relator, Deputado Romero Rodrigues, parecer pela

rejeição, mas não chegou a ser apreciado. Posteriormente, a CDEIC acatou parecer do segundo relator, Deputado Antônio Balhmann, com a aprovação do principal e seus apensos, na forma do Substitutivo apresentado.

Esclareça-se que o Substitutivo da CDEIC pretende alterar os arts. 54, 55 e 244 do CTB, para obrigar os motociclistas a usarem luvas, botas, calça, jaqueta, caneleiras, cotoveleiras e joelheiras de proteção, bem como de jaquetas infláveis, apenas no caso em que a velocidade máxima permitida para a via seja igual ou inferior a 70 km/h (setenta quilômetros por hora), ficando o CONTRAN responsável pelas especificações do vestuário e pelo acréscimo desses itens de utilização obrigatória, pelos motociclistas.

Altera, ainda, a Lei nº 12.009, de 2009, que regulamenta o exercício das atividades de mototaxi e motofrete, para estender a obrigatoriedade do uso de jaquetas infláveis de proteção aos condutores que exercem os serviços de transporte remunerado de mercadorias, ficando a pessoa natural ou jurídica que empregar ou firmar contrato de prestação continuada de serviço obrigada a fornecer o equipamento ao seu preposto. O prazo de vigência assentado foi de um ano da data de sua publicação.

A CVT, por sua vez, **opinou acertadamente pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.171, de 2011, principal, e dos PLs 2.813/2011, 2.998/2011, 3.206/2012 e 3.627/2012, apensados, bem como do Substitutivo da CDEIC**, à base dos argumentos por mim colocados naquela ocasião, como relator da matéria acerca do mérito, no sentido de que a medida proposta jamais alcançaria o efeito desejado pelos autores, tal qual a redução do número de vítimas fatais envolvendo acidentes com motociclistas.

Agora a matéria chega a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para nos pronunciarmos acerca de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o relatório.

## II – VOTO

À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete examinar os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação, nos termos do art. 32, inciso IV, 'a', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD.

*In casu*, conforme despacho exarado pela presidência, a distribuição da matéria à CCJC se limitou apenas a estes assuntos, não lhe incumbindo analisar o mérito, apesar de que, para tanto, faz-se necessária uma breve incursão no tema (art. 32, IV, 'd', RICD).

Pois bem, não há de se negar tratar de relevante tema - **A PROTEÇÃO DA INTEGRIDADE FÍSICA DOS INDIVÍDUOS** - assunto este que exige, agora, toda a atenção dos nobres pares membros desse colegiado, por sua especificidade.

E não obstante o respeitável voto do relator da matéria, suas razões não merecem prosperar, JAMAIS, à base da fraca fundamentação posta em seu parecer, senão vejamos.

### ► **DA JURIDICIDADE DO PROJETO DE LEI N° 1.171, DE 2011, E SEUS APENSOS, E DO SUBSTITUTIVO DA CDEIC.**

Sem dúvidas, excelências, a especificidade da matéria exigiria, irrepreensivelmente, que o dispositivo alterado fosse o art. 54 do Código de Trânsito Brasileiro, que está inserido no CAPÍTULO III, que cuida das Normas Gerais de Circulação e Conduta, de forma a determinar os equipamentos que os condutores de motocicletas, motonetas e ciclomotores estariam obrigados a utilizar, **CASO o CTB não remetesse essa competência para o CONTRAN, a quem incumbe estabelecer as normas regulamentares do referido código (art. 12 do CTB).**

De mais a mais, trata-se de uma obrigação imposta aos condutores das motocicletas, sobre NORMAS GERAIS DE CIRCULAÇÃO E CONDUTA, **não podendo os equipamentos sugeridos serem tratados como ACESSÓRIOS DOS VEÍCULOS**, os quais encontram-se discriminados em capítulo distinto – CAPÍTULO IX – DOS VEÍCULOS, como pretendeu o Projeto de Lei nº 1.171/2011, principal, e apensados.

E, apesar das nobres intenções dos autores da matéria, tornar obrigatório o uso de joelheiras, cotoveleiras, coletes infláveis e luvas não nos parece razoável, muito menos eficaz, ao ponto de que se reduza a ocorrência de mortes em acidentes de trânsito, envolvendo motociclistas.

Ao revés, esses equipamentos reduzem a flexibilidade dos membros dos condutores das motocicletas, essenciais para uma condução segura, podendo até elevar o número de acidentes com vítimas, razão pela qual consideramos injurídicos o Projeto de Lei nº 1.171, de 2011, principal, e seus apensos, os PL's nº 2.813/2011, 2.998/2011, 3.206/2012 e 3.627/2012, bem como o Substitutivo da CDEIC.

#### **► DA CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 1.171, DE 2011, E SEUS APENSOS, E DO SUBSTITUTIVO DA CDEIC.**

A Constituição Brasileira de 1988, seguindo o ideal intervencionista do Estado, adotou um modelo econômico de feição capitalista, regulador da atividade econômica, ao definir a *livre iniciativa* como fundamento da ordem econômica; o estabelecimento da *livre concorrência* como princípio da ordem econômica; a *liberdade de atuação* como base da economia nacional; e a garantia da propriedade privada dos meios de produção como direito individual fundamental.

O Direito Econômico, ramo autônomo do Direito, traz regras e princípios próprios, que tem por objeto a juridicização da política econômica.

Possui, além de objeto e normas próprias, sujeito próprio, ou seja, os agentes que participam da política econômica.

Entre estes, destacam-se como sujeitos do Direito Econômico os indivíduos/cidadãos (enquanto produtores e consumidores de bens e serviços), o Estado/empresas (produtoras de bens e serviços e, também, consumidoras) e os órgãos internacionais e comunitários, bem como a coletividade, representada pelos sujeitos indetermináveis, titulares de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A livre atuação desses agentes econômicos, no entanto, pode ensejar comportamentos conflitantes com outros princípios da ordem econômica, como a *proteção ao consumidor*. Assim, ao mesmo tempo em que o texto constitucional adota esse sistema econômico neoliberal, nele encontram-se previstos limites ao exercício da ampla liberdade econômica.

Conforme bem expressa o professor Rogério Roberto Gonçalves de Abreu:

*"A liberdade de iniciativa não é colocada na Constituição como uma verdade, como algo retirado do mundo do ser. Ao contrário, traduz um compromisso do Estado com a sociedade, de modo que deve adotar os comportamentos necessários para tornar a livre iniciativa uma realidade permanente. Desse modo, a atuação do Estado deverá ser, por vezes, de total abstenção. Outras vezes, deverá se mostrar completa e permanente, como na adoção de políticas públicas para promover o desenvolvimento da economia"*  
(ABREU, 2008, p. 78)

Neste contexto, o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e

planejamento, essenciais para o setor público, e indicativos para o setor privado.

Ocorre que essa intervenção estatal no cenário econômico, a fim de garantir que os agentes atuantes no mercado cumpram os elementos sociais e ideológicos abarcados na própria Constituição, somente se legitima na realização do interesse público quando garantida a persecução do bem-estar social, evitando-se, assim, que tais agentes, abusando das suas prerrogativas, possam violar os fundamentos e princípios nela inseridos.

Saliente-se que a inobservância ou lesão a qualquer princípio constitui como a mais grave das inconstitucionalidades. E com desrespeito à estes princípios, não se pode conceber a existência de ordem constitucional, e sem ordem constitucional não há democracia, tampouco Estado Democrático de Direito.

A Carta da República, sabiamente, inseriu a *defesa do consumidor* em seu artigo 5º, inciso XXXII, **para reservá-lo o caráter de direito fundamental do indivíduo**. Protege, igualmente, a *livre concorrência*, de forma que a liberdade concorrencial entre as empresas de um determinado ramo deverá respeitar a defesa garantida aos consumidores, ao mesmo tempo em que tal defesa não poderá constituir um empecilho àquela liberdade.

A defesa do consumidor é tratada de forma mais específica pela Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que o reconhece como a parte mais vulnerável nas relações de consumo. Por essa razão é que se exige a interferência do Estado nas relações privadas de consumo, garantindo-se maior proteção aos direitos e interesses desta parte.

Nesse sentido, preleciona a Dra. Ana Paula Martinez, *verbis*:

*“Protegendo o consumidor, a norma concorrencial visa a estabelecer o equilíbrio das relações no mercado, buscando a*

*equidade e a boa condução dessas relações. O direito concorrencial também tem interesse em buscar a satisfação do consumidor. Tudo quanto produzido só faz sentido porque será consumido pelo consumidor, sendo a satisfação dessas necessidades um incentivo à produção". (MARTINEZ, 2004, p. 13).*

Ao estabelecer a ordem econômica, a CF/88 relacionou os princípios desta ordem em seu art. 170. Estes princípios gerais da atividade econômica, além de constituírem normas-síntese informadoras do sistema econômico do Estado, equivalem aos fundamentos sobre os quais devemos interpretá-lo. E esse dispositivo consagra tanto a *livre concorrência* quanto a *defesa do consumidor* como princípios gerais da atividade econômica, em seus incisos IV e V, respectivamente.

O festejado prof. Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, preleciona:

*"[...] o art. 170, IV, da CF/88, traduz um objetivo constitucional, um compromisso estatal a ser mantido e garantido permanentemente, devendo o Estado agir para restabelecer a livre concorrência sempre que houver condutas abusivas da parte dos agentes econômicos" (ABREU, p. 81).*

Embora seja difícil alcançar uma concorrência plena, a atividade econômica, a fim de evitar concentração de poder ou abusos, deverá obedecer aos limites estabelecidos no ordenamento jurídico, para que não prejudique o consumidor, sendo que o Estado atuará no sentido de evitar tais abusos.

Levando-se em consideração que o caminho natural a ser percorrido pelos agentes econômicos os leva ao cometimento destes abusos

no desempenho de suas atividades, o *princípio da livre concorrência* não pode significar a total intervenção do Estado no natural andamento do mercado.

Ao revés, constituem verdadeira medida de equilíbrio na concessão de poderes, privilégios e benefícios, em homenagem, inclusive, aos princípios constitucionais da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*, não sendo razoável, muito menos proporcional, a medida que ora se impõe.

A *livre concorrência* é definida pela competitividade entre as empresas, com a possibilidade de os agentes econômicos atuarem livremente em um dado mercado, sem que haja, para tanto, bloqueios jurídicos. Este princípio tem por finalidade garantir a livre produção, circulação e consumo de bens e serviços.

E o Projeto de Lei nº 1.171, de 2011, principal, e seus apensos, os PL's nº 2.813/2011, 2.998/2011, 3.206/2012 e 3.627/2012, bem como o Substitutivo da CDEIC, vêm de encontro a estes ditames constitucionais, senão vejamos:

- O Projeto de Lei nº 1.171/2011, principal, **determina que os equipamentos deverão estar inclusos quando da compra de motocicletas, motonetas e ciclomotores, como acessórios destes veículos** (quando na verdade são de uso do condutor), ficando os fabricantes dos veículos responsáveis pelo custeio destes equipamentos, em afronta aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade, da livre concorrência e da livre iniciativa;
- Os Projetos de Lei nº 2.813, de 2011, e 3.206, de 2012, apensados, igualmente obrigam o uso de "vestuário de proteção" por motociclista, enquanto que o estabelecimento destas normas e especificações compete a CONTRAN e já se encontra definido em Resolução, afrontando princípios da razoabilidade, proporcionalidade, livre iniciativa e livre concorrência;

- O PL nº 2.998, de 2011, apensado, determina que as empresas que exploram atividade de transporte com motocicletas ficam responsáveis pela aquisição e fornecimento dos coletes infláveis de proteção; e que as despesas com a execução da presente Lei correrão por conta dos proprietários de motocicletas e veículos similares. Não bastando, estabelece que as Prefeituras, através de seus órgãos de fiscalização, sejam responsáveis pelas autuações, criando uma obrigação ao Executivo, em afronta ao art. 60, §4º, III, da CF, que cuida da separação dos poderes, bem como dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, livre iniciativa e livre concorrência;
  
- O PL nº 3.627, de 2012, apensado, estende essa obrigação aos passageiros transportados nas motocicletas, seja o transporte gratuito ou remunerado, em afronta aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade, da livre concorrência e da livre iniciativa;
  
- e, finalmente, o Substitutivo da CDEIC, que igualmente obriga os motociclistas a usarem luvas, botas, calça, jaqueta, caneleiras, cotoveleiras e joelheiras de proteção, bem como de jaquetas infláveis, estendendo a obrigatoriedade aos condutores que exercem os serviços de transporte remunerado de mercadorias, ficando a pessoa natural ou jurídica que empregar ou firmar contrato de prestação continuada de serviço obrigada a fornecer o equipamento ao seu preposto, em desacordo com a CF/88.

Tendo-se em vista que a concorrência é indispensável para a dinâmica do mercado e o mercado tem por destinatário final o consumidor, a tutela dos interesses destes se dá de forma mediata e deverá ocorrer por meio da proteção dos princípios constitucionais supramencionados.

Portanto, o Poder Público tem a função primordial de resguardar a concorrência e a livre iniciativa, proporcionando a harmonia nas relações comerciais. A manutenção de um ambiente concorrencial, por meio da adoção de políticas públicas, constitui um importante instrumento para garantir a satisfação dos interesses dos consumidores, garantindo-se a eficiência, preços

mais baixos, amplo acesso à informação e maior possibilidade de escolha de produtos e serviços, em homenagem aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

## ► CONCLUSÕES

Por todo exposto, no que concerne à **constitucionalidade formal**, tanto os Projetos de Lei em análise como o Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, referem-se à matéria de competência legislativa da União, não subsistindo reserva de iniciativa (CF, art. 22, 'XI').

O que há, na verdade, é uma evidente **inconstitucionalidade material** por ofensa aos *princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da livre iniciativa e da livre concorrência*, bem como ao 5º, XXXII, que trata da *defesa do consumidor*, ao estabelecer que os equipamentos devem estar inclusos quando da compra de motocicletas, motonetas e ciclomotores, sendo, portanto, integrados como acessórios dos veículos, ficando os fabricantes destes veículos responsáveis pelo custeio dos equipamentos.

Trata-se, pois de uma prática abusiva de mercado, tal qual, a venda casada, ferrenhamente combatida pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor, cidadão.

No que se refere à **juridicidade**, entendemos que o Projeto de Lei nº 1.171, de 2011, principal, e seus apensos, os Projetos de Lei nºs 2.813/2011, 2.998/2011, 3.206/2012 e 3.627/2012, bem como o Substitutivo da CDEIC, não se prestam para o fim colimado. Certamente, o uso obrigatório de joelheiras, cotoveleiras, botas, luvas, coletes infláveis etc, jamais reduzirá o número de vítimas fatais em acidentes de trânsito envolvendo motociclistas.

Quanto à **técnica legislativa**, os Projetos de Lei nº 2.998, de 2011, e o 3.627, de 2012, estão em flagrante desacordo com as normas impostas pela Lei Complementar nº 95, de 1998, com a redação dada pela Lei

Complementar nº 107, de 2001, quando pretendem alterar dispositivos estranhos à matéria, além de não citar o instrumento normativo a ser alterado, tratando-a de forma genérica.

Derradeiramente, manifesto meu voto no sentido da **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 1.171, de 2011, principal, e seus apensos, os Projetos de Lei nºs 2.813/2011, 2.998/2011, 3.206/2012 e 3.627/2012, bem como o Substitutivo da CDEIC; pela **injuricidade** do Projeto de Lei nº 1.171, de 2011, principal, e seus apensos, os Projetos de Lei nºs 2.813/2011, 2.998/2011, 3.206/2012 e 3.627/2012, bem como o Substitutivo da CDEIC; e pela **má técnica legislativa e redacional** dos Projetos de Lei nº 2.998/2011 e 3.627/2012, conforme as razões já expostas anteriormente.

Sala da Comissão, em      de dezembro de 2013.

Deputado **JOSÉ STÉDILE**  
PSB/RS