



PROJETO DE LEI

Institui a Política Estadual de Segurança e de Fiscalização aplicável à atuação de instrutores de trânsito autônomos no processo de formação prática de condutores no Estado de Santa Catarina, denominada “CNH Segura”.

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Segurança e de Fiscalização aplicável à atuação de instrutores de trânsito autônomos no processo de formação prática de condutores no Estado de Santa Catarina, denominada “CNH Segura”.

Parágrafo único. A Política tem por finalidade assegurar a proteção da vida, a integridade física dos candidatos à habilitação, a segurança viária e a efetividade do controle administrativo da atividade de instrução veicular.

Art. 2º A Política “CNH Segura” observará:

I – as disposições do Código de Trânsito Brasileiro;  
II – as normas expedidas pelo CONTRAN;  
III – os atos normativos do DETRAN/SC, no exercício de sua competência de fiscalização, controle e organização do processo de formação de condutores.

Parágrafo único. A interpretação e aplicação das normas referidas nesta Lei deverão observar a hierarquia normativa do ordenamento jurídico e a competência legal atribuída aos órgãos executivos de trânsito dos Estados, não podendo atos normativos infralegais limitar, restringir ou esvaziar o exercício do poder de polícia administrativa necessário à organização, fiscalização e controle do processo de formação de condutores.

**CAPÍTULO II  
DAS DIRETRIZES E DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA**

Art. 3º São objetivos da Política “CNH Segura”:

I – estabelecer padrões mínimos de segurança na atuação de instrutores de trânsito autônomos;  
II – assegurar a rastreabilidade, autenticidade e integridade dos registros das aulas práticas;  
III – viabilizar a fiscalização efetiva da atividade pelo DETRAN/SC;  
IV – prevenir riscos inerentes à formação prática de condutores;  
V – garantir a regularidade do processo de formação de condutores;  
VI – coibir fraudes, inconsistências e irregularidades;  
VII – assegurar a correspondência entre veículos cadastrados e utilizados;  
VIII – promover a segurança viária;  
IX – assegurar a fiscalização contínua da atividade e a aplicação de medidas administrativas;

X – garantir isonomia regulatória em relação aos Centros de Formação de Condutores.

Art. 4º Constituem diretrizes da Política:

I – equivalência mínima de requisitos de segurança em relação aos Centros de Formação de Condutores, no que couber;

II – priorização de mecanismos preventivos de risco;  
III – adoção de instrumentos tecnológicos de controle e fiscalização;

IV – garantia de rastreabilidade integral das atividades;  
V – fortalecimento do poder de polícia administrativa do DETRAN/SC;

VI – observância dos princípios da legalidade, eficiência e segurança jurídica.

### **CAPÍTULO III DA SEGURANÇA NA ATIVIDADE DE INSTRUÇÃO VEICULAR Seção I**

#### **Dos requisitos técnicos dos veículos**

Art. 5º Os veículos utilizados na instrução prática por instrutores de trânsito autônomos deverão atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – sistema de duplo comando, com acionamento independente pelo instrutor;

II – pedal de embreagem duplicado, quando aplicável;  
III – conexão mecânica direta entre os comandos do instrutor e do candidato;

IV – funcionamento regular e permanente dos dispositivos de intervenção;

V – identificação visível e padronizada de veículo em atividade de aprendizagem;

VI – atendimento integral às exigências técnicas previstas na legislação de trânsito.

§1º O sistema de duplo comando constitui requisito essencial de segurança.

§2º A responsabilidade pela manutenção e regularidade do veículo é exclusiva do instrutor autônomo.

§3º O veículo deverá possuir identificação técnica padronizada, visível e inequívoca, conforme regulamentação do DETRAN/SC, permitida ainda a utilização de dispositivo eletrônico com a mesma finalidade.

#### **Seção II Da identificação e do controle da frota**

Art. 6º Os veículos utilizados na instrução prática deverão ser previamente cadastrados junto ao DETRAN/SC e vinculados ao respectivo instrutor.

§1º Cada veículo receberá identificação única no sistema estadual, destinada à sua rastreabilidade, controle e fiscalização, devendo também ser exibida de forma visível.

§2º A utilização de veículo não cadastrado ou não vinculado ao instrutor impede o registro e a validação da aula prática.

**Seção III**  
**Da segurança operacional indireta**

Art. 7º As aulas práticas deverão ser registradas em sistema oficial, contendo, no mínimo:

- I – identificação do instrutor responsável;
- II – identificação do candidato à habilitação;
- III – data, horário e duração da aula;
- IV – identificação do veículo utilizado;
- V – categoria da habilitação em formação;
- VI – identificação do percurso;

VII – demais elementos definidos em regulamento.

§1º O registro estará sujeito à validação administrativa.

§2º Registros incompletos ou inconsistentes invalidam a aula.

**CAPÍTULO IV**  
**DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO**

**Seção I**  
**Da validação sistêmica e governança**

Art. 8º O sistema de registro das aulas práticas deverá impedir:

- I – o registro por instrutor com credencial irregular;
- II – o registro com veículo não cadastrado;
- III – o cômputo de carga horária em desacordo com as normas.

§1º A aula não validada não produzirá efeitos.

§2º Os registros somente produzirão efeitos após validação sob governança do DETRAN/SC.

**Seção II**  
**Da identificação operacional ativa**

Art. 9º O DETRAN/SC poderá instituir sistema de identificação operacional ativa dos veículos utilizados na instrução prática de direção veicular, destinado a viabilizar a fiscalização da atividade em tempo real.

§1º O sistema de que trata o caput poderá consistir em dispositivo físico, eletrônico ou híbrido que exiba, de forma visível, código identificador único do veículo durante a realização da aula prática, que permaneça ativado exclusivamente durante a atividade de instrução.

§2º A identificação operacional ativa constitui instrumento de verificação da regularidade da atividade e de correspondência entre o veículo cadastrado e o efetivamente utilizado.

§3º O DETRAN/SC poderá definir padrões técnicos, formas de utilização e hipóteses de obrigatoriedade do sistema e a homologação dos equipamentos.

**Seção III**  
**Do registro audiovisual**

Art. 10. As aulas práticas poderão ser submetidas a registro audiovisual, conforme regulamentação do Poder Executivo, mediante consentimento do candidato, para finalidade específica:

- I – fiscalização da atividade de instrução veicular;
- II – verificação da regularidade da execução das aulas práticas;
- III – segurança e proteção do candidato e do instrutor;
- IV – prevenção e apuração de fraudes e irregularidades.

§1º O DETRAN/SC estabelecerá os padrões técnicos do equipamento para captação, armazenamento, acesso e auditoria dos registros, bem como os casos de disponibilização.

§2º O tratamento dos dados observará a legislação de proteção de dados pessoais, assegurados o sigilo e a utilização restrita às finalidades previstas nesta Lei, mediante prévio consentimento das partes.

§3º A inexistência do registro audiovisual não impede a realização da aula, salvo nas hipóteses em que sua exigência venha a ser estabelecida em regulamento.

#### **Seção IV Do cadastro da atividade**

Art. 11. O exercício da atividade de instrutor de trânsito autônomo dependerá de cadastro ativo junto ao DETRAN/SC.

§1º O cadastro deverá conter, no mínimo:

- I – identificação completa do profissional;
- II – categorias de habilitação autorizadas;
- III – veículos vinculados à atividade;
- IV – situação cadastral atualizada;
- V – comprovação do atendimento aos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação aplicável.

§2º O cadastro constitui condição para o exercício regular da atividade.

§3º A ausência de cadastro ativo ou a sua irregularidade impede o registro e a validação das aulas práticas.

#### **CAPÍTULO V DA UTILIZAÇÃO EXCEPCIONAL DE VEÍCULOS**

Art. 12. A utilização de veículo que não seja da categoria aprendizagem somente será admitida em caráter excepcional, mediante autorização prévia do DETRAN/SC.

§1º A autorização será concedida por prazo determinado máximo de 30 (trinta) dias, consecutivos ou não, improrrogáveis, e dependerá do atendimento a requisitos de segurança equivalentes aos exigidos para veículos de aprendizagem.

§2º O DETRAN/SC regulamentará:

- I – os critérios objetivos para caracterização da excepcionalidade;
- II – os procedimentos para solicitação, análise e concessão da autorização;
- III – os mecanismos de controle e fiscalização dessas hipóteses.

§3º A ausência de autorização prévia invalida a aula prática para todos os efeitos administrativos.

## **CAPÍTULO VI DA COMPETÊNCIA REGULAMENTAR**

Art. 13. Compete ao DETRAN/SC:

- I – regulamentar os procedimentos operacionais necessários à execução desta Lei;
- II – estabelecer critérios técnicos complementares de segurança;
- III – instituir sistemas de controle, validação e auditoria das aulas práticas;
- IV – definir padrões tecnológicos aplicáveis à fiscalização da atividade;
- V – exercer fiscalização permanente sobre a atuação dos instrutores autônomos.

## **CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 14. O descumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às sanções administrativas previstas na legislação de trânsito, sem prejuízo das demais responsabilidades cabíveis.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Napoleão Bernardes,  
Deputado Estadual

## JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta legislativa decorre da necessidade de atualização do ordenamento estadual diante das transformações introduzidas pela Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, que ampliou a possibilidade de atuação de instrutores de trânsito autônomos no processo de formação prática de condutores. Embora tal inovação representa avanço sob a perspectiva de ampliação de acesso e modernização do modelo, sua implementação evidenciou lacunas relevantes no que se refere à segurança da atividade e à existência de mecanismos eficazes de controle e fiscalização.

Nesse contexto, torna-se imprescindível que o Estado exerça, de forma plena, a competência que lhe é atribuída pelo Código de Trânsito Brasileiro para organizar, controlar e fiscalizar o processo de formação de condutores, especialmente no que diz respeito à mitigação de riscos inerentes à instrução prática veicular. A ausência de instrumentos adequados de supervisão, rastreabilidade e validação das aulas compromete não apenas a regularidade do processo de habilitação, mas também a segurança viária como um todo.

Ademais, merece destaque a controvérsia decorrente da interpretação do art. 108 da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, que tem sido invocada como fundamento para limitar a atuação normativa dos Estados. O referido dispositivo estabelece que “os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal não poderão exigir requisitos adicionais aos previstos nesta Resolução para o processo de formação de condutores”, o que vem sendo interpretado, de forma ampliativa, como impedimento à regulamentação estadual.

Tal interpretação, contudo, revela-se incompatível com a hierarquia normativa vigente, na medida em que ato infralegal não pode restringir competência expressamente prevista em lei federal. Mais do que isso, a adoção dessa leitura restritiva projeta efeitos relevantes no campo da responsabilidade civil do Estado, uma vez que a omissão no exercício do poder de polícia administrativa — especialmente quando existente competência legal para fiscalizar, controlar e regulamentar a atividade — pode ensejar a responsabilização estatal por danos decorrentes de falhas no processo de formação de condutores.

Nesse contexto, a eventual ocorrência de acidentes, irregularidades na instrução prática ou validação indevida de carga horária pode ser juridicamente imputada ao Estado, não apenas por ação, mas também por omissão, quando demonstrada a ausência de mecanismos adequados de controle e fiscalização. A limitação indevida da atuação normativa estadual, sob fundamento infralegal, acaba por criar um cenário de fragilidade institucional, no qual o ente público permanece responsável pelos resultados do sistema, mas desprovido dos instrumentos necessários para exercer plenamente sua função reguladora.

A utilização do art. 108 como subterfúgio para afastar a incidência de normas estaduais de controle, portanto, não apenas fragiliza o sistema de fiscalização, como também amplia o risco jurídico de responsabilização do próprio Estado, comprometendo a efetividade das políticas públicas de segurança no trânsito e exigindo, por consequência, a adoção de medidas legislativas que restabeleçam o equilíbrio entre competência, controle e responsabilidade.

A proposta ora apresentada revela caráter inovador ao estruturar, de forma sistematizada, um modelo normativo que integra segurança operacional, rastreabilidade e instrumentos efetivos de fiscalização da atividade de instrução veicular exercida por instrutores autônomos. Ao instituir a Política “CNH Segura”, o projeto não apenas supre lacunas regulatórias existentes, como também estabelece parâmetros objetivos que aproximam o regime dos instrutores autônomos

dos níveis de controle e segurança já exigidos dos Centros de Formação de Condutores, sem inviabilizar a inovação do modelo.

Sua relevância se evidencia diante de situações concretas já verificadas no País, nas quais a ausência de mecanismos mínimos de segurança resultou em acidentes durante exames práticos de direção realizados com veículos desprovidos de duplo comando. Episódios dessa natureza, amplamente divulgados, reacendem o debate sobre a fragilidade do modelo quando desacompanhado de exigências técnicas adequadas, demonstrando que a flexibilização regulatória, sem a correspondente estrutura de controle, pode gerar riscos diretos à integridade dos candidatos, dos examinadores e de terceiros.

Nesse cenário, a urgência da medida se justifica pela necessidade de evitar que tais ocorrências se repitam, garantindo que a expansão do modelo de instrutores autônomos seja acompanhada de instrumentos proporcionais de segurança e fiscalização. A ausência de regulamentação específica não representa neutralidade estatal, mas sim omissão potencialmente lesiva, especialmente em um contexto em que o Estado permanece responsável pela validação do processo de habilitação e pelos reflexos decorrentes da formação dos condutores.

Assim, a presente proposta se apresenta como resposta imediata e necessária, alinhando inovação regulatória à proteção da vida, à segurança viária e à responsabilidade institucional do Estado, consolidando um modelo que alia eficiência, controle e segurança no processo de formação de condutores.

### **Síntese dos principais aspectos e objetivos da proposta**

#### **“CNH Segura”**

- **Instituição de política pública estruturada**

Criação de uma Política Estadual específica voltada à segurança e fiscalização da atuação de instrutores de trânsito autônomos, com diretrizes, objetivos e instrumentos normativos definidos.

- **Reforço da competência do Estado (DETRAN)**

Afirmação do poder de polícia administrativa do Estado para regulamentar, fiscalizar e controlar o processo de formação de condutores, em consonância com o Código de Trânsito Brasileiro.

- **Superação de lacunas regulatórias**

Resposta direta às fragilidades decorrentes da implementação da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, especialmente quanto à ausência de mecanismos efetivos de controle.

- **Segurança operacional direta**

Exigência de requisitos mínimos de segurança nos veículos utilizados, com destaque para o sistema de duplo comando e condições adequadas de operação.

- **Segurança operacional indireta (controle sistêmico)**

Implementação de mecanismos de rastreabilidade, registro e validação das aulas práticas, assegurando a integridade do processo de formação.

- **Controle da frota e vinculação ao instrutor**

Obrigatoriedade de cadastro prévio dos veículos e sua vinculação ao instrutor, com identificação única e rastreável.

- **Identificação técnica e operacional dos veículos**

Previsão de identificação visível e padronizada dos veículos, bem como possibilidade de identificação operacional ativa durante as aulas (“modo aprendizagem”).

- **Validação administrativa das aulas práticas**

Condicionamento da validade das aulas à verificação prévia ou concomitante pelo DETRAN, impedindo o cômputo de carga horária irregular.

- **Instrumentos tecnológicos de fiscalização**

Previsão de uso de sistemas digitais, auditoria, controle em tempo real e possibilidade de registro audiovisual das aulas.

- **Prevenção e combate a fraudes**

Criação de mecanismos específicos para evitar inconsistências, simulações ou registros indevidos no processo de habilitação.

- **Responsabilização e fiscalização contínua**

Previsão de fiscalização permanente da atividade e aplicação de medidas administrativas e sancionatórias em caso de irregularidades.

- **Regulamentação do uso excepcional de veículos**

Estabelecimento de critérios para utilização excepcional de veículos fora da categoria aprendizagem, com controle e autorização prévia.

- **Garantia de isonomia regulatória**

Busca de equilíbrio entre instrutores autônomos e Centros de Formação de Condutores, assegurando padrões mínimos equivalentes de segurança e controle.

- **Proteção da vida e segurança viária**

Centralidade da proposta na mitigação de riscos e na proteção de candidatos, instrutores e terceiros durante a formação prática.

- **Redução do risco de responsabilização do Estado**

Fortalecimento dos mecanismos de controle como forma de evitar omissões administrativas e possíveis imputações de responsabilidade civil ao ente público.

Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade de instituição de um marco normativo estadual que, respeitando as diretrizes federais, estabeleça requisitos mínimos de segurança e instrumentos efetivos de fiscalização, assegurando que a inovação regulatória não se dê em detrimento da proteção à vida, da integridade dos candidatos e da confiabilidade do processo de habilitação.

### **Controle preliminar de constitucionalidade**

**No que se refere à iniciativa legislativa, a presente proposta não incorre em vício de competência nem configura invasão da esfera de atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo. Isso porque o projeto não promove criação de órgãos, cargos, funções ou estruturas administrativas, tampouco altera a organização interna da Administração Pública estadual. Da mesma forma, não institui novas atribuições materiais ao DETRAN/SC, limitando-se a explicitar, densificar e operacionalizar competências que já lhe são legalmente atribuídas.**

Com efeito, o Código de Trânsito Brasileiro estabelece, de forma clara, que compete aos órgãos executivos estaduais de trânsito a organização, o controle e a fiscalização do processo de formação de condutores.

*Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:*

...

*II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, de aperfeiçoamento, de reciclagem e de suspensão de condutores e expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020). (Vigência).*

Portanto, é constatado que a política ora proposta não cria novas funções, mas apenas estrutura, sistematiza e torna mais efetivos instrumentos já inerentes ao exercício do poder de polícia administrativa, especialmente diante das transformações introduzidas pela Resolução CONTRAN nº 1.020/2025.

Nesse contexto, a instituição da Política “CNH Segura” configura legítimo exercício da competência legislativa concorrente do Estado para dispor sobre matéria de trânsito e segurança pública, com caráter complementar e operacional, voltado à efetivação das normas gerais federais.

Ademais a ausência de normatização estadual adequada diante do novo cenário regulatório introduzido pela Resolução nº 1.020/2025 não representa neutralidade, mas sim potencial omissão estatal relevante. Em um ambiente no qual se amplia a atuação de agentes privados na formação de condutores, sem a correspondente consolidação de mecanismos de controle, fiscalização e

rastreabilidade, eleva-se significativamente o risco de falhas no sistema, fraudes e acidentes, com impactos diretos sobre a segurança viária.

Tal cenário projeta consequências jurídicas relevantes, especialmente no âmbito da responsabilidade civil do Estado. Considerando que o ente público permanece responsável pela validação do processo de habilitação e pela supervisão do sistema, a ausência de instrumentos normativos adequados pode ensejar imputação de responsabilidade por omissão, sobretudo quando demonstrada a previsibilidade do risco e a existência de competência legal para atuação preventiva.

Dessa forma, longe de representar ingerência indevida na esfera administrativa, a presente proposta atua como instrumento de concretização das atribuições já conferidas ao Estado, mitigando riscos jurídicos e institucionais decorrentes da inércia regulatória. Ao estabelecer parâmetros mínimos de segurança e mecanismos de fiscalização, o projeto contribui para a estabilidade do sistema, a proteção do interesse público e a redução de incertezas decorrentes de um cenário normativo ainda em consolidação.

No que se refere à iniciativa legislativa, a presente proposta não incorre em vício formal, tampouco invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Isso porque não há, no texto proposto, criação de órgãos, cargos, funções ou qualquer forma de reorganização administrativa, limitando-se a norma a explicitar, estruturar e conferir maior efetividade a competências já atribuídas ao Estado no âmbito do processo de formação de condutores.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que não há vício de iniciativa em projetos de lei de origem parlamentar que se limitem a disciplinar, densificar ou operacionalizar competências administrativas previamente estabelecidas em lei, desde que não impliquem interferência na organização interna da Administração Pública. Tal compreensão pode ser observada, por exemplo, no julgamento da ADI 3239, no qual se assentou a validade de norma parlamentar que não promove alteração estrutural da máquina administrativa.

Na mesma linha, na ADI 1946, a Corte reconheceu que não há usurpação de competência quando a lei apenas explicita deveres já inerentes à atuação administrativa, entendimento que se aplica diretamente ao presente caso, na medida em que o projeto apenas organiza e torna mais efetivo o exercício do poder de polícia administrativa já conferido aos órgãos executivos de trânsito.

Ademais, no julgamento da ADI 2808, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a possibilidade de o legislador estabelecer parâmetros para a atuação administrativa, especialmente quando voltados à garantia do interesse público e à efetividade das políticas públicas, sem que isso configure indevida ingerência na esfera do Executivo.

Mais recentemente, na ADI 6341, a Corte reforçou o entendimento de que a atuação legislativa pode se dar no sentido de fortalecer e assegurar a efetividade de competências administrativas já existentes, especialmente em contextos que demandam resposta normativa para proteção de direitos fundamentais e mitigação de riscos à coletividade.

Dessa forma, a proposta em análise insere-se exatamente nesse espaço de atuação legítima do Poder Legislativo, ao estabelecer parâmetros mínimos de segurança e mecanismos de fiscalização no processo de formação de condutores, sem criar novas atribuições ao Estado, mas apenas conferindo concretude e efetividade àquelas já previstas no ordenamento jurídico.

Ao contrário, a ausência de regulamentação específica diante das mudanças introduzidas pela Resolução CONTRAN nº 1.020/2025 pode caracterizar omissão estatal relevante, sobretudo considerando que o Estado permanece responsável pela validação do processo de habilitação e pelos efeitos decorrentes da

formação dos condutores. Nesse cenário, a inércia normativa tende a agravar os riscos de falhas sistêmicas, fraudes e acidentes, ampliando inclusive a possibilidade de responsabilização civil do ente público.

Assim, sob a ótica do controle de constitucionalidade, a proposta revela-se formalmente adequada, por respeitar a repartição de competências, não incidir em vício de iniciativa e atuar no sentido de fortalecer a efetividade das atribuições administrativas já existentes, em consonância com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Trata-se, portanto, de norma que reforça a execução de políticas públicas já existentes, sem inovar na estrutura administrativa ou impor encargos indevidos ao Poder Executivo.

Sala das Sessões,

Napoleão Bernardes,  
Deputado Estadual



ELEGIS  
Sistema de Processo  
Legislativo Eletrônico

Documento assinado eletronicamente por **Napoleão Bernardes Neto**, em 06/04/2026, às 14:26.

---