



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 239/2026 - PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 8867/2026

Assunto: Diligência Projeto de Lei n. 0220/2026.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC).

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Diligência. Projeto de Lei n. 0220/2026, de origem parlamentar, que "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'". 1. Constitucionalidade formal orgânica. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Invasão de campo normativo federal reservado. Ofensa ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Disciplina da formação de condutores e atividade de instrutores de trânsito que constituem matéria de trânsito, regulada uniformemente pelo Código de Trânsito Brasileiro e pela Resolução do Conselho Nacional de Trânsito número 1.020/2025. Incompatibilidade com os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade. 2. Constitucionalidade formal subjetiva. Ausência de usurpação de iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo. Matéria que não cria cargos ou altera a estrutura de órgãos públicos, mantendo-se nas balizas do Tema 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal. 3. Constitucionalidade material. Ofensa à livre iniciativa e à livre concorrência. Criação de restrições operacionais e exigências tecnológicas indevidas e desproporcionais ao exercício da atividade econômica dos instrutores autônomos, violando os artigos 1º, inciso IV, e 170, caput e inciso IV, da Constituição Federal. Presença de vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal orgânica e material.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

I - RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio do Ofício n. 693/SCC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado sobre o Projeto de Lei n. 0220/2026, de origem parlamentar, que *"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"*.

Eis o teor do projeto:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

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;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

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;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

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



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

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



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

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.

Da justificativa do Parlamentar proponente, o seguinte ponto merece destaque:

(...);

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.

(...).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Decreto estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, estabelece o seguinte a respeito das diligências no âmbito do Estado de Santa Catarina:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da dial, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado, portanto, restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei apresentado. Isso ocorre porque incumbe às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública estadual



consultados manifestarem-se, de forma técnica e de conveniência, sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público primário. A Consultoria Jurídica atua de forma estrita no exame da adequação da norma aos ditames constitucionais vigentes.

Dito isto, passa-se à análise da constitucionalidade do Projeto de Lei n. 0220/2026, o qual 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”.

II.1. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

Inicialmente, cumpre analisar a constitucionalidade formal orgânica da proposição, a fim de verificar se o Estado de Santa Catarina detém competência constitucional para legislar sobre a matéria nela disciplinada.

Sobre a constitucionalidade formal orgânica, uma leitura contemporânea sobre o critério adequado para a interpretação de competências federativas preconiza o reconhecimento do denominado princípio da subsidiariedade, que *“significa, em palavras simples, o seguinte: tudo aquilo que o ente menor puder fazer de forma mais célere, econômica e eficaz não deve ser empreendido pelo ente maior”* (STF. Tribunal Pleno. ADI n.: 6362. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data do julgamento: 2/9/2020).

Como decorrência desse princípio, podem ser extraídas duas regras: (i) ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, cabe ao intérprete adotar interpretação que priorize o fortalecimento das autonomias regionais e locais, e presumir que os entes menores possuem competência; e (ii) só haverá inconstitucionalidade se eventual lei editada pelo ente federado de maior abrangência, claramente, excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos.

Impõe-se, com isso, a adoção de postura deferente na análise da constitucionalidade das legislações regionais e locais, de modo a prestigiar o pluralismo político (artigo 1º, inciso V, da CRFB/1988), fundamento da República Federativa do Brasil.

Estabelecidas tais premissas sobre a interpretação das regras de repartição de competências em uma federação, verifica-se que o presente projeto de lei trata essencialmente de estabelecer requisitos, obrigações de cadastro, regras de frota, registros eletrônicos e de monitoramento audiovisual para as aulas de direção veicular aplicadas aos instrutores de trânsito autônomos. Esse conjunto de regras insere-se, indubitavelmente, no campo temático de trânsito e transporte, matéria que a Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu privativamente à União Federal para legislar, nos termos do artigo 22, inciso XI e parágrafo único.

Diferentemente das matérias em que vige a competência residual dos Estados (artigo 25, caput e parágrafo primeiro, da CRFB/1988), ou a competência comum para fins eminentemente pedagógicos e de educação para a segurança no trânsito (artigo 23, inciso XII, da CRFB/1988), a disciplina normativa sobre formação de condutores, credenciamento e atuação de profissionais da instrução veicular exige padronização nacional e uniforme. A esse respeito, **o Supremo Tribunal Federal assentou que o estabelecimento de normas que ultrapassem o mero caráter pedagógico e interfiram diretamente nos processos de habilitação invade a competência legislativa privativa da União Federal**, declarando a inconstitucionalidade de lei estadual que pretendia restringir cursos de trânsito à distância.

Sobre esse ponto, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal



manifesta-se nos seguintes termos:

Embargos de declaração no agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Legitimidade. Recurso interposto pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do seu Presidente e seus Procuradores. Legitimidade reconhecida. 3. Presença de contradição apta a produzir os efeitos infringentes pretendidos. 4. Embargos de declaração acolhidos. 5. Recurso extraordinário. 6. Lei Estadual 7.181/15, que limitou a realização à distância de curso de formação e reciclagem de condutores para profissionais que exercem atividade remunerada com veículo automotor. Inconstitucionalidade reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 7. Competência privativa da União para dispor sobre normas de trânsito. Art. 22, IX e XI, do texto constitucional. Alegação de competência comum, na forma do art. 23, XII, do texto constitucional, para dispor sobre políticas de educação para segurança no trânsito. 8. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão. 9. Norma que ultrapassa o caráter pedagógico pretendido pela competência comum prevista no art. 23, XII, da Constituição e adentra competência privativa para dispor sobre normas de trânsito. 10. Embargos de declaração acolhidos para conhecer do recurso extraordinário e, desde logo, negar-lhe provimento. (RE 1165938 AgR-ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 08-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 11-03-2021 PUBLIC 12-03-202)

No exercício dessa atribuição privativa, a **União Federal editou a Lei Federal número 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, estabelecendo em seu artigo 155 que a formação do condutor será realizada por instrutor autorizado pelo órgão executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, pertencente ou não a entidade credenciada, e delegando ao Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) a prerrogativa exclusiva de regulamentar o credenciamento de autoescolas e entidades destinadas à formação, conforme o artigo 156 do mesmo diploma legal.**

No exercício de sua competência regulamentadora, o Conselho Nacional de Trânsito editou a Resolução CONTRAN número 1.020/2025, que normatiza e unifica os procedimentos sobre a aprendizagem, formação e habilitação de condutores em âmbito nacional.

A Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, que regulamenta nacionalmente os requisitos operacionais, técnicos e administrativos relacionados à aprendizagem de direção veicular, inclusive quanto: aos veículos utilizados na aprendizagem (arts. 127 e 128); às hipóteses de utilização excepcional de veículos (art. 127); às condições técnicas e operacionais aplicáveis (arts. 127, 128 e art. 154, §2º, do CTB); aos mecanismos de identificação e fiscalização (art. 128); e aos procedimentos relacionados ao processo de formação de condutores (arts. 12, 13, 23, 24, 25, 32 e seguintes).

Ademais, a referida Resolução foi taxativa em seu artigo 108, parágrafo sexto, em excluir a competência regulamentar complementar dos entes periféricos no referido tema: "É vedado aos órgãos ou entidades de que trata o caput [DETRANS] estabelecer critérios adicionais aos contidos nesta Resolução."

Ao pretender criar a Política Estadual "CNH Segura" e instituir exigências operacionais severas aos instrutores autônomos, tais como sistema obrigatório de duplo comando com conexão mecânica direta, cadastro ativo vinculando frota específica, identificação operacional ativa em tempo real e gravação audiovisual das aulas, o Projeto de Lei número 0220/2026 inova indevidamente na ordem jurídica e cria obrigações e restrições administrativas não previstas na



legislação nacional de regência.

A invasão de competência da União pelo legislador estadual é vedada pela jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.707/SC, que teve por objeto a Lei catarinense número 13.721/2006, o Plenário desta Corte declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que tratava de delegação de serviços na área de trânsito e formação de condutores, por vício formal orgânico, reconhecendo a inobservância das diretrizes traçadas pelo Código de Trânsito Brasileiro e resoluções do CONTRAN.

O entendimento firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal está assim consolidado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, INC. II, E 3º DA LEI N. 13.721/2006 DE SANTA CATARINA, ALTERADOS PELAS LEIS CATARINENSES NS. 14.246/2007 E 15.365/2010. DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA ÁREA DE TRÂNSITO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA. INOBSERVÂNCIA PELA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA DOS ARTS. 155 E 156 DA LEI N. 9.503/1997, LEI N. 12.302/2010 E RESOLUÇÃO N. 358/2010 DO CONTRAN QUE ESTABELECEM OS PARÂMETROS NACIONAIS PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES EXECUTIVAS DE TRÂNSITO RESPONSÁVEIS PELA FORMAÇÃO DE CONDUTORES. AUSÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR PREVISTA NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º, INC. II, § 1º E § 3º, E 3º DA LEI CATARINENSE N. 13.721/2006 (COM AS ALTERAÇÕES DAS LEIS CATARINENSES NS. 14.246/2007 E 15.365/2010), E, POR ARRASTAMENTO, DO § 1º E DO § 3º DO INC. II DO ART. 1º DA MESMA LEI E SUAS ALTERAÇÕES E DOS DIPLOMAS REGULAMENTADORES: DECRETO N. 2.426/2009 DO GOVERNADOR DE SANTA CATARINA E PORTARIA N. 132/DETRAN/ASJUR/2011. (ADI 4707, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30-06-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 30-08-2017 PUBLIC 31-08-2017)

Portanto, diante da existência de norma federal clara que regula o processo de formação de condutores e veda expressamente a criação de requisitos adicionais pelos órgãos estaduais, afasta-se a presunção de competência complementar ou residual do Estado de Santa Catarina. O Projeto de Lei número 0220/2026, de iniciativa parlamentar, ao tentar regulamentar os aspectos operacionais e de fiscalização dos instrutores de trânsito autônomos, padece de vício insanável de inconstitucionalidade formal orgânica, por flagrante usurpação da competência privativa da União Federal (artigo 22, inciso XI, da CRFB/1988).

II.2. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

A proposição pretende instituir 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”, estabelecendo diretrizes de segurança, controle administrativo, fiscalização e rastreabilidade das aulas práticas.

Em relação à constitucionalidade formal subjetiva, entende-se que a proposta não se insere nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, cujo rol taxativo encontra-se previsto no art. 61, §1º, da Constituição Federal, e no art. 50, §2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

A regra geral do processo legislativo é a iniciativa concorrente ou comum, nos termos do art. 61, caput, da Constituição Federal, sendo as hipóteses de iniciativa reservada de interpretação estrita.

Com efeito, o simples fato de a norma estar dirigida ao Poder Executivo, estabelecer diretrizes administrativas, disciplinar mecanismos de fiscalização ou conformar a execução de políticas públicas não implica, por si só, invasão da competência privativa do Governador do Estado.

A reserva de iniciativa prevista constitucionalmente visa proteger a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo quanto à definição da estrutura organizacional da Administração Pública, à criação e extinção de órgãos, à definição de atribuições institucionais nucleares e ao regime jurídico de servidores públicos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911), segundo o qual: “Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”

No caso em exame, o Projeto de Lei não cria órgãos públicos, não altera a estrutura administrativa do DETRAN/SC, não modifica competências institucionais nucleares do órgão, tampouco dispõe sobre regime jurídico de servidores públicos.

Os mecanismos de controle, rastreabilidade, fiscalização e validação previstos no projeto inserem-se no âmbito da formulação legislativa de política pública administrativa relacionada à segurança viária e à fiscalização da atividade de formação prática de condutores.

A proposição também não cria cargos, funções ou empregos públicos, nem impõe reorganização administrativa interna do Poder Executivo.

Ainda que os dispositivos possam gerar impactos operacionais ou eventual aumento de despesas administrativas, tal circunstância, por si só, não configura vício de iniciativa, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal. Isso porque a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

Nesse contexto, a questão central consiste em definir o que se deve compreender por “atribuição dos órgãos” para fins de incidência da cláusula de reserva. A interpretação constitucional conferida pelo STF afasta compreensão excessivamente ampliada dessa limitação, sob pena de inviabilizar o exercício da atividade legislativa parlamentar em matérias relacionadas à formulação de políticas públicas.

Assim, a mera regulamentação legislativa de atividades administrativas já inseridas no âmbito de atuação do DETRAN/SC, especialmente fiscalização, controle e validação de procedimentos relacionados à formação de condutores, não implica usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, conclui-se pela constitucionalidade formal subjetiva da proposição, inexistindo vício de iniciativa parlamentar.

II.3. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Quanto à constitucionalidade material, a iniciativa parlamentar entra em colisão direta com os preceitos fundamentais da ordem econômica e social estabelecidos pela Constituição da



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

República Federativa do Brasil de 1988, notadamente com a garantia do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, bem como com a valorização social da livre iniciativa e da livre concorrência.

O texto constitucional resguarda tais direitos como alicerces do Estado Democrático de Direito e da própria ordem financeira nacional, conforme disposto no artigo 1º, inciso IV, e no artigo 170, caput e inciso IV, ambos da Carta Magna:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;

A imposição de exigências excessivamente severas, onerosas e tecnologicamente complexas para a atuação dos instrutores de trânsito autônomos, nos termos previstos pelo Projeto de Lei número 0220/2026, cria barreiras desproporcionais ao livre exercício da atividade profissional. A obrigação cumulativa de sistema de duplo comando com conexão mecânica direta, o cadastro ativo vinculando frota específica, a identificação operacional ativa em tempo real e a gravação audiovisual compulsória das aulas práticas constituem óbices que inviabilizam o ingresso e a permanência de profissionais autônomos no mercado de formação prática de condutores.

Esse modelo intervencionista desfigura o propósito desburocratizado, flexibilizado e de ampliação de acesso instituído pela própria União Federal por meio da Resolução CONTRAN número 1.020/2025, que expressamente autorizou a atuação dos instrutores autônomos de forma simplificada. A pretexto de regulamentar a segurança viária, a proposição estadual acaba por esvaziar a livre concorrência e restringe a livre iniciativa, afetando de forma drástica e ilegítima a liberdade de mercado assegurada no texto constitucional.

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento firmado no sentido de que a intervenção do Poder Público na esfera privada que de forma desproporcional cria empecilhos ao livre desenvolvimento das atividades comerciais viola diretamente os princípios da ordem econômica e do livre exercício profissional. A criação de embaraços administrativos e operacionais que desestabilizam e restringem a livre concorrência, não encontra amparo no ordenamento constitucional, resultando também na inconstitucionalidade material dos dispositivos propostos.

Posto isso, resta configurada a existência de vício de inconstitucionalidade material no Projeto de Lei n. 0220/2026.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei n. 0220/2026 apresenta vício insanável de inconstitucionalidade formal orgânica, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, bem como de inconstitucionalidade material, por violação aos princípios fundamentais da livre iniciativa e da livre concorrência.

É o parecer.

JOÃO CARLOS CASTANHEIRA PEDROZA
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **72JL09OL**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JOÃO CARLOS CASTANHEIRA PEDROZA (CPF: 030.XXX.129-XX) em 29/05/2026 às 18:46:03

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:09:02 e válido até 13/07/2118 - 14:09:02.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY3Xzg4NzBfMjAyNi83MkpMMDIPTA==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008867/2026** e o código **72JL09OL** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

DESPACHO

Referência: SCC 8867/2026

Assunto: Diligência Projeto de Lei n. 0220/2026

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Concordo com o parecer de autoria do Procurador do Estado Dr. João Carlos Castanheira Pedroza, assim ementado:

Diligência. Projeto de Lei n. 0220/2026, de origem parlamentar, que "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'". 1. Constitucionalidade formal orgânica. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Invasão de campo normativo federal reservado. Ofensa ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Disciplina da formação de condutores e atividade de instrutores de trânsito que constituem matéria de trânsito, regulada uniformemente pelo Código de Trânsito Brasileiro e pela Resolução do Conselho Nacional de Trânsito número 1.020/2025. Incompatibilidade com os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade. 2. Constitucionalidade formal subjetiva. Ausência de usurpação de iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo. Matéria que não cria cargos ou altera a estrutura de órgãos públicos, mantendo-se nas balizas do Tema 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal. 3. Constitucionalidade material. Ofensa à livre iniciativa e à livre concorrência. Criação de restrições operacionais e exigências tecnológicas indevidas e desproporcionais ao exercício da atividade econômica dos instrutores autônomos, violando os artigos 1º, inciso IV, e 170, caput e inciso IV, da Constituição Federal. Presença de vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal orgânica e material.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

GUSTAVO SCHMITZ CANTO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **J7J3O60D**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO SCHMITZ CANTO (CPF: 021.XXX.539-XX) em 29/05/2026 às 19:12:23

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY3Xzg4NzBfMjAyNI9KN0ozTzYwRA==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008867/2026** e o código **J7J3O60D** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

DESPACHO

Referência: SCC 8867/2026

Assunto: Diligência. Projeto de Lei n. 0220/2026, de origem parlamentar, que "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'". 1. Constitucionalidade formal orgânica. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Invasão de campo normativo federal reservado. Ofensa ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Disciplina da formação de condutores e atividade de instrutores de trânsito que constituem matéria de trânsito, regulada uniformemente pelo Código de Trânsito Brasileiro e pela Resolução do Conselho Nacional de Trânsito número 1.020/2025. Incompatibilidade com os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade. 2. Constitucionalidade formal subjetiva. Ausência de usurpação de iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo. Matéria que não cria cargos ou altera a estrutura de órgãos públicos, mantendo-se nas balizas do Tema 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal. 3. Constitucionalidade material. Ofensa à livre iniciativa e à livre concorrência. Criação de restrições operacionais e exigências tecnológicas indevidas e desproporcionais ao exercício da atividade econômica dos instrutores autônomos, violando os artigos 1º, inciso IV, e 170, caput e inciso IV, da Constituição Federal. Presença de vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal orgânica e material.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

1. Aprovo o **Parecer nº 239/2026-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. João Carlos Castanheira Pedroza, referendado pelo Dr. Gustavo Schmitz Canto, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

RICARDO DELLA GIUSTINA

Procurador-Geral do Estado, em exercício¹

¹ Art. 9º, inc. I, da LC nº 317/05



Assinaturas do documento



Código para verificação: **O914Z7IC**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RICARDO DELLA GIUSTINA (CPF: 026.XXX.299-XX) em 29/05/2026 às 19:31:43

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY3Xzg4NzBfMjAyNI9POTE0WjdJJQw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008867/2026** e o código **O914Z7IC** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
DIRETORIA DO TESOUREO ESTADUAL**

Ofício DITE/SEF n. 178/2026

Florianópolis, data da assinatura digital.

REF.: SCC 8868/2026

À Consultoria Jurídica,

Trata-se de Diligência ao Projeto de Lei n. 220/2026, de autoria do Deputado Napoleão Bernardes, que *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"*.

As disposições do PL tratam das obrigações impostas aos instrutores de trânsito autônomos, a fim de estabelecer padrões de segurança, além de dispor sobre rastreabilidade das aulas práticas, garantir a regularidade do processo de formação de condutores, entre outros. Caberá ao DETRAN/SC regulamentar os procedimentos operacionais necessários à execução da Lei.

Considerando-se que não se vislumbram disposições que ampliam despesas ou reduzem receitas, entendemos desnecessária a manifestação desta Diretoria quanto ao PL em comento.

Atenciosamente,

Clóvis Renato Squio
Diretor do Tesouro Estadual
(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **2E5C6TL5**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CLÓVIS RENATO SQUIO (CPF: 005.XXX.039-XX) em 19/05/2026 às 16:11:26

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:31:45 e válido até 30/03/2118 - 12:31:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY4Xzg4NzFfMjAyNTYRTVDNIRMNQ==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008868/2026** e o código **2E5C6TL5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA**

INFORMAÇÃO COJUR/SEF Nº 115/2026

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 8868/2026

Os autos em questão referem-se à diligência do Projeto de Lei nº 0220/2026, de iniciativa do Deputado Sérgio Guimarães, o qual *"o art. 142 da Lei nº 17.292, de 2017, que "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" (p 03/17).*

De acordo com o parágrafo único do *"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" (p. 3/17).*

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado Casa Civil, por meio do Ofício nº 527/SCC-DIAL-GEMAT (p .34), solicitou a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda sobre o PL em questão, a fim de subsidiar a resposta do Senhor Governador do Estado à ALESC, tendo em vista a competência desta Secretaria do Estado da Fazenda para manifestar-se sobre assuntos que envolvam repercussão financeira para o erário, nos termos do art. 36, incisos I e IV, alínea "i", da Lei Complementar Estadual nº 741/2019.

Instada a se manifestar, tendo em vista a sua área de atuação, a Diretoria do Tesouro Estadual (DITE), exarou o Ofício DITE/SEF n. SEF 178/2026 (p. 19), através do qual esclareceu que, na proposta legislativa em apreço *"não se vislumbra disposições que ampliam despesas ou reduzem receitas, entendemos desnecessária a manifestação desta Diretoria quanto ao PL em comento."* (p. 19)

É o que tínhamos a informar.

**Raiany Maiara Kreusch
Assistente Técnica**



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Y1KQ4M15**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RAIANY MAIARA KREUSCH (CPF: 059.XXX.169-XX) em 01/06/2026 às 16:08:38

Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/10/2023 - 15:02:49 e válido até 05/10/2123 - 15:02:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY4Xzg4NzFfMjAyNI9ZMUtRNE0xNQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008868/2026** e o código **Y1KQ4M15** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
GABINETE DO SECRETÁRIO

Ofício SEF/GABS nº 430/2026

Florianópolis, data da assinatura digital.

Senhora Diretora,

Em resposta ao ofício nº 694/SCC-DIAL-GEMAT, constante nos autos SCC 8868/2026, referente ao pedido de diligência a respeito do Projeto de Lei (PL) nº 0220/2026, de autoria do ilustre deputado Napoleão Bernardes, que *"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'"*, sirvo-me do presente para encaminhar a manifestação desta Secretaria, em conformidade com as razões apresentadas pela área técnica competente.

Através da referida propositura parlamentar, pretende-se estabelecer padrões mínimos de segurança na atuação de instrutores de trânsito autônomos, assegurando regularidade, prevenção de riscos, rastreabilidade dos registros das aulas práticas e a fiscalização efetiva pelos órgãos. Para esse objetivo, o PL dispõe sobre os requisitos técnicos dos veículos, o registro das aulas e a identificação da frota, entre outros procedimentos.

No que se refere aos impactos financeiros da medida, a Diretoria do Tesouro Estadual (DITE) informou não identificar dispositivos que ampliem despesas ou reduzam receitas, razão pela qual se torna desnecessária sua manifestação acerca do Projeto de Lei em questão.

Ademais, destacou que o conteúdo e a natureza do projeto deverão ser analisados pelo Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina (DETRAN) órgão competente para avaliar a pertinência da proposta sob o ponto de vista técnico, operacional e de custo-benefício.

Desse modo, conforme apontado pela área técnica, sugerimos que o PL seja encaminhado ao DETRAN para as devidas providências quanto à avaliação do pleito e, se for o caso, a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência.

Sem mais para o momento, reitero votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Cleverson Siewert
Secretário de Estado da Fazenda
[assinado digitalmente]

À Senhora
JÉSSICA CAMPOS SAVI
Diretora de Assuntos Legislativos – DIAL
Secretaria de Estado da Casa Civil
Florianópolis – SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **34ZZFF61**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CLEVERSON SIEWERT (CPF: 017.XXX.629-XX) em 01/06/2026 às 18:50:27

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 18:34:16 e válido até 02/01/2123 - 18:34:16.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY4Xzg4NzFfMjAyNI8zNFpaRkY2MQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008868/2026** e o código **34ZZFF61** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

Em atenção ao Processo SCC nº 00008869/2026, referente ao Projeto de Lei nº 0220/2026, que 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”, esta Diretoria apresenta as seguintes considerações técnicas.

Inicialmente, destaca-se que a matéria possui relação direta com o processo de formação de condutores, atividade de relevante interesse público e diretamente vinculada à promoção da segurança viária, à proteção da vida e à adequada preparação dos futuros condutores para circulação nas vias públicas.

Nesse sentido, o DETRAN/SC reconhece a importância da adoção de mecanismos que contribuam para o fortalecimento da fiscalização, da rastreabilidade e da segurança das atividades desenvolvidas durante o processo de formação de condutores, tanto no âmbito das aulas práticas quanto na realização dos exames de direção veicular, objetivos que se mostram alinhados aos princípios de segurança viária e interesse público que norteiam a atuação desta Autarquia.

Todavia, cumpre registrar que o processo de formação de condutores encontra-se atualmente disciplinado, em âmbito nacional, pela Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, a qual estabeleceu novo modelo regulatório para a aprendizagem, habilitação e expedição de documentos de habilitação, atribuindo ao órgão máximo executivo de trânsito da União e à Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN a regulamentação de diversos procedimentos operacionais, controles sistêmicos, registros eletrônicos e mecanismos de acompanhamento da formação dos candidatos.

Além disso, conforme orientações e esclarecimentos técnicos repassados pela SENATRAN aos DETRANs durante reunião realizada em 27 de maio de 2026, diversos aspectos relacionados à atuação dos instrutores autônomos, seu cadastramento, validação, bloqueio, registros de cursos e integração sistêmica são atualmente geridos em ambiente nacional, por meio de sistemas vinculados ao RENACH e ao aplicativo CNH do Brasil, estando sujeitos às regras e funcionalidades disponibilizadas pela própria SENATRAN.

Nesse contexto, verifica-se que o DETRAN/SC já vem desenvolvendo ações administrativas voltadas ao acompanhamento e à fiscalização

das atividades relacionadas ao processo de formação de condutores, inclusive no que se refere à atuação dos instrutores de trânsito autônomos. Nesse sentido, destaca-se a edição da Portaria Normativa nº 05/2026, que disciplina aspectos operacionais relacionados à autorização e ao exercício da atividade no âmbito estadual, observadas as disposições da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025 e da legislação federal aplicável. De igual modo, foi editada a Portaria Normativa nº 08/2026, que promoveu ajustes nos critérios de identificação visual dos veículos utilizados no processo de formação de condutores, com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos de controle disponíveis. Tais medidas evidenciam a adoção de providências administrativas voltadas à organização e ao acompanhamento da atividade, sem prejuízo da observância das competências normativas e operacionais atribuídas aos órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Trânsito.

Cumprе destacar que o DETRAN/SC compartilha das preocupações que fundamentam a proposição legislativa, especialmente no que se refere à segurança dos candidatos durante o processo de aprendizagem, à adequada qualificação dos instrutores, à regularidade das aulas práticas e à fiscalização das atividades relacionadas à formação de condutores.

A Autarquia tem atuado continuamente no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização disponíveis, buscando promover maior segurança, transparência e rastreabilidade dos processos de formação, sempre observando as diretrizes estabelecidas pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito. Nesse contexto, iniciativas normativas e administrativas vêm sendo implementadas com o objetivo de aprimorar o ordenamento da atividade e fortalecer os instrumentos de fiscalização disponíveis ao Estado.

Diante desse cenário, verifica-se que os objetivos pretendidos pela proposição legislativa encontram correspondência com preocupações legítimas relacionadas à segurança da aprendizagem e ao fortalecimento da fiscalização. Entretanto, observa-se igualmente que parcela significativa da matéria envolve temas cuja regulamentação e operacionalização dependem da atuação dos órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, especialmente do CONTRAN e da SENATRAN, bem como de funcionalidades e procedimentos implementados em sistemas nacionais.

Assim, embora o DETRAN/SC compartilhe integralmente da preocupação com a segurança dos candidatos, instrutores e demais usuários das vias públicas, bem como da necessidade de constante aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e controle, sua atuação deve observar os limites das competências legalmente atribuídas aos órgãos executivos estaduais de trânsito, em conformidade

com a legislação federal vigente e com as normas emanadas dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Trânsito.

Por essa razão, entende-se que eventual aprimoramento normativo relacionado à atuação dos instrutores autônomos, aos mecanismos de controle da aprendizagem e às ferramentas de fiscalização deve buscar compatibilidade com o modelo nacional atualmente em implementação, preservando a integração sistêmica, a uniformidade dos procedimentos e a segurança jurídica necessária à execução das políticas públicas de formação de condutores.

Dessa forma, o DETRAN/SC permanece empenhado em adotar todas as medidas legalmente cabíveis para assegurar a segurança da aprendizagem e dos exames de direção veicular, bem como para promover o adequado acompanhamento e fiscalização das atividades de formação de condutores, sem prejuízo da necessária observância à legislação federal, às normas do CONTRAN e às soluções tecnológicas atualmente disponibilizadas pela SENATRAN.

Ainda, considerando que a matéria envolve aspectos relacionados tanto à regulamentação e fiscalização da atividade dos instrutores de trânsito autônomos quanto à análise dos limites das competências administrativas e normativas do DETRAN/SC frente à legislação federal e às disposições da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, entende-se que a instrução do presente processo poderá ser enriquecida com manifestação complementar da Coordenadoria de Credenciamento, em razão de sua atuação direta nos procedimentos de autorização, controle e fiscalização dos profissionais e entidades vinculados ao processo de formação de condutores, bem como da PROJUR, especialmente para avaliação dos aspectos legais, constitucionais e de competência administrativa relacionados à proposição legislativa em análise.

Por fim, o DETRAN/SC reafirma seu compromisso permanente com a segurança viária, com a qualidade da formação de condutores e com o fortalecimento das ações de fiscalização, permanecendo empenhado em adotar todas as medidas que se encontrem ao alcance de suas competências legais para promover o adequado ordenamento, acompanhamento e controle das atividades de aprendizagem, sempre em observância aos princípios da legalidade, eficiência administrativa e interesse público.

THAÍS CRISTINA S. ZANCHET
Diretora de Habilitação
DETRAN/SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8059MGOW**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



THAÍS CRISTINA SPOHR ZANCHET (CPF: 023.XXX.419-XX) em 15/06/2026 às 15:56:38

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:11:51 e válido até 13/07/2118 - 15:11:51.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY5Xzg4NzJfMjAyNI84MDU5TUdPVw==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008869/2026** e o código **8059MGOW** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

Parecer Nº 95/DETRAN/PROJUR/2026

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: Processo SCC 00008869/2026

Assunto: Análise de Viabilidade Jurídica do Projeto de Lei nº 0220/2026 (Política Estadual "CNH Segura")

EMENTA: PARECER JURÍDICO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRÂNSITO E TRANSPORTE. PROJETO DE LEI ESTADUAL Nº 0220/2026. POLÍTICA ESTADUAL CNH SEGURA. EXORBITÂNCIA DO PODER REGULAMENTAR ESTADUAL. AFRONTA ÀS BALIZAS DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO E À RESOLUÇÃO CONTRAN Nº 1.020/2025. INVIABILIDADE OPERACIONAL E CONFLITO SISTÊMICO. INSEGURANÇA JURÍDICA. MANIFESTAÇÃO CONTRÁRIA.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 0220/2026, de autoria do Deputado Estadual Napoleão Bernardes, pretende instituir no Estado de Santa Catarina a Política Estadual de Segurança e de Fiscalização aplicável à atuação de instrutores de trânsito autônomos no processo de formação prática de condutores, denominada CNH Segura. A proposição estabelece

E-mail: juridica@detran.sc.gov.br – Telefone: (48) 3664-1800
Avenida Almirante Tamandaré, nº 480, Bairro Coqueiros
Florianópolis – CEP 88.080-160

requisitos técnicos rigorosos para os veículos utilizados na instrução, como a exigência de duplo comando de freios e embreagem, controle da frota por meio de cadastro prévio junto ao órgão estadual de trânsito, além de monitoramento audiovisual e identificação ativa.

Em sua justificativa, o autor do projeto defende que a nova Resolução do Conselho Nacional de Trânsito nº 1.020/2025 impõe o dever de o Estado legislar de forma complementar para suprir lacunas de segurança pública e evitar desigualdade regulatória com as autoescolas. Sustenta também que a omissão do poder público na fiscalização dos instrutores autônomos poderia ensejar a responsabilidade civil objetiva da autarquia em caso de sinistros ocorridos durante o processo de habilitação.

O expediente chegou ao DETRAN/SC por meio do Ofício nº 695/SCC-DIAL-GEMAT, enviado pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, com a finalidade de subsidiar a resposta governamental ao pedido de diligência da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa. Em análise de conveniência técnica, a Diretoria de Habilitação (DIHAB) ressaltou que as atividades dos instrutores de trânsito autônomos e o cômputo das aulas práticas são gerenciados por sistemas federais sob a governança da Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN), por meio do RENACH e do aplicativo CNH do Brasil. A diretoria esclareceu ainda que o órgão estadual já exerce o poder de polícia local dentro das balizas federais com a edição das Portarias Normativas nº 05/2026 e nº 08/2026.

É o relato do necessário. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Cumprе registrar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos documentais que constam dos autos. Isto porque incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, em especial no que concerne ao controle de legalidade dos atos administrativos, não lhe competindo adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica. Nesse sentido é o entendimento da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina:

E-mail: juridica@detran.sc.gov.br – Telefone: (48) 3664-1800
Avenida Almirante Tamandaré, nº 480, Bairro Coqueiros
Florianópolis – CEP 88.080-160

Aos órgãos componentes do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta incumbe prestar consultoria e assessoramento sob prisma estritamente jurídico. Não lhes compete, portanto, analisar ou revisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, tampouco adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados. OPC nº 1/2022, de 27.12.2022. Publicada no DOE nº 21.927, de 28.12.2022

Em relação aos aspectos de natureza técnica alheios à compreensão jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente. Por identidade de razões, pressupõe-se que atuaram em conformidade com suas atribuições e verificaram a exatidão das informações constantes dos autos.

Esse esclarecimento é necessário, pois muitas vezes se crê ser competência da Consultoria Jurídica (COJUR) auditar a regularidade de todos os atos praticados no processo. Absolutamente não é assim, pois a COJUR não é órgão de auditoria. Ora, para o exercício de qualquer função pública é pressuposto básico o conhecimento razoável das obrigações que lhe são inerentes. Ou seja, para além do cidadão comum, que possui a obrigação simplesmente genérica de observar a lei, não podendo invocar o seu desconhecimento para deixar de cumpri-la, o servidor público tem o dever de conhecê-la e executá-la fielmente, uma vez que todos os atos administrativos necessariamente devem se submeter ao princípio da legalidade.

Dito isso, passa-se à análise do caso.

2.1. Da delimitação de competência

A presente análise se restringe à verificação da existência ou não de contrariedade ao interesse público na matéria, conforme a competência estabelecida pelo artigo 17, inciso II, do Decreto Estadual nº 2.382, de 28 de agosto de 2014.

Em que pese se vislumbre, *a priori*, ofensas à constitucionalidade, em especial à centralização no CONTRAN, pelo art. 22, XI, da Constituição Federal de 1988, de competência para criar normas gerais sobre trânsito, nos termos do art. 22, II, do Código de Trânsito Brasileiro, e à legalidade, sobremaneira em decorrência da ofensa dos arts. 5º, 6º, 8º, 9º, 10 e 11 do Projeto de Lei ao art. 108, § 6º, da Resolução CONTRAN N° 1.020/2025, esclarece-se que a análise de constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa é atribuição exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), nos termos do artigo 17, inciso I, do mesmo decreto, não cabendo a este órgão manifestar-se sobre tais aspectos.

Dito isso, passa-se à análise do mérito administrativo da proposta sob a ótica do interesse público, com base nas manifestações técnicas do órgão competente, em especial do Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina (DETRAN/SC).

2.2. VIOLAÇÃO DAS BALIZAS DO CTB E DO ARTIGO 108 DA RESOLUÇÃO CONTRAN N° 1.020/2025

O modelo federativo adotado pelo Código de Trânsito Brasileiro estabelece uma clara distinção entre a competência para criar normas de trânsito e a atribuição para executá-las. A competência para a fixação de diretrizes normativas gerais e de padronização técnica é centralizada no Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

Aos órgãos executivos estaduais de trânsito, como o DETRAN/SC, compete a execução, fiscalização e o controle do processo de formação de condutores, atuando sempre em estrita conformidade com os regulamentos federais e nos limites delegados pelo poder central, nos termos do artigo 22 do Código de Trânsito Brasileiro. Para assegurar a uniformidade nacional do processo de habilitação, a novel Resolução CONTRAN n° 1.020/2025 disciplinou de forma exaustiva o novo modelo de aprendizagem e credenciamento profissional em âmbito nacional, visando à desburocratização e à facilitação do acesso à Carteira Nacional de Habilitação.

Com o objetivo de evitar a fragmentação regulatória e garantir a segurança jurídica, o artigo 108, em seu parágrafo 6º, estabelece uma vedação expressa para que os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal exijam critérios adicionais aos contidos na própria resolução federal. Trata-se de uma regra de bloqueio normativo que vincula a atuação de polícia administrativa de forma direta.

O Projeto de Lei nº 0220/2026, ao instituir novas exigências físicas e tecnológicas para os instrutores autônomos que operam em Santa Catarina, tais como as imposições de duplo comando mecânico em veículos, identificação eletrônica ativa em tempo real e monitoramento audiovisual das aulas, a proposta legislativa infringe as balizas do Código de Trânsito Brasileiro e viola o comando expresso da resolução do CONTRAN, desrespeitando a simetria regulatória necessária ao ordenamento administrativo, ocasionando insegurança jurídica no âmbito estadual.

2.3. INVIABILIDADE OPERACIONAL E CONFLITO SISTÊMICO ADMINISTRATIVO

O projeto de lei em análise cria um severo conflito operacional com o ecossistema nacional de trânsito. A Diretoria de Habilitação do DETRAN/SC alertou que o controle, o cadastramento, a validação das aulas e o bloqueio das credenciais dos instrutores autônomos são gerenciados diretamente em âmbito federal pela Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN).

A base de dados desses profissionais e do cômputo da carga horária está integrada ao Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH) e opera de forma unificada por meio do aplicativo CNH do Brasil, conforme alinhamento com a SENATRAN realizado em 27 de maio de 2026.

Desse modo, caso o Estado de Santa Catarina imponha barreiras físicas e digitais paralelas e autônomas, haverá um descompasso sistêmico que inviabilizará o processamento das informações e gerará grave insegurança jurídica para os candidatos e para os profissionais do setor, visto que o órgão estadual não possui autonomia para alterar

ou sobrepor sistemas sob governança federal. Por outro lado, é oportuno registrar que o DETRAN/SC já desempenha seu legítimo poder de polícia administrativa no âmbito de suas estritas atribuições executivas.

A autarquia catarinense editou a Portaria Normativa nº 05/2026 para disciplinar os trâmites operacionais de autorização e a Portaria Normativa nº 08/2026 para adequar os critérios de identificação visual dos veículos. Ambas as medidas atuam em perfeita harmonia com as balizas do Código de Trânsito Brasileiro e dos regulamentos do CONTRAN, sem instituir requisitos adicionais gravosos ou criar embaraços sistêmicos que inviabilizem a atuação desses profissionais.

2.4. ANÁLISE DE RISCOS ADMINISTRATIVOS E AFASTAMENTO DA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL POR OMISSÃO

A justificativa do Projeto de Lei nº 0220/2026 ampara-se no argumento de que a ausência de normas estaduais específicas de segurança para instrutores de trânsito autônomos geraria o risco de responsabilização civil objetiva da administração pública estadual em caso de acidentes. No entanto, essa premissa de risco é equivocada ao desconsiderar os pressupostos básicos da responsabilidade civil do Estado e os limites de sua competência legal.

Para que se configure o dever de indenizar do Estado por omissão administrativa, é indispensável a comprovação do nexo de causalidade e do descumprimento de um dever legal específico de agir. No cenário regulatório atual, o Estado de Santa Catarina e o DETRAN/SC não possuem o dever — e tampouco amparo legal — para criar exigências adicionais àquelas fixadas nacionalmente pelo CONTRAN.

A imposição de duplo comando mecânico, rastreamento ativo ou monitoramento audiovisual aos instrutores autônomos é matéria interdita aos Estados por força de norma federal expressa (Art. 108, § 6º da Resolução nº 1.020/2025). Inexistindo permissivo regulatório federal, não há dever jurídico de agir para criar tais exigências.

Portanto, a ausência de lei local sobre o tema não caracteriza omissão ilícita apta a ensejar a responsabilidade civil da autarquia estadual. O risco jurídico e econômico real para o Estado de Santa Catarina reside, na verdade, na eventual aprovação e aplicação da proposta legislativa em análise.

A criação de restrições de cunho tecnológico e de equipamentos adicionais de alto custo impede o regular exercício de atividade já normatizada em nível federal. A execução prática de uma lei estadual que conflite com o regramento nacional e que inviabilize o trabalho de instrutores de trânsito autônomos regularmente cadastrados nos sistemas federais gerará severa instabilidade e ensejará demandas judiciais de indenização por perdas e danos e lucros cessantes contra o erário estadual. Logo, a observância estrita às balizas fixadas pela União funciona como a única blindagem jurídica efetiva para a autarquia e para o Estado.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica conclui pela ausência de interesse público do Projeto de Lei nº 0220/2026, em razão de as medidas previstas ocasionarem inafastável insegurança jurídica ao afastar o âmbito regulatório catarinense das regras aplicáveis em âmbito nacional.

Por fim, sugere-se a manutenção e o fortalecimento das ações de fiscalização e ordenamento administrativo já desempenhadas pelo DETRAN/SC com base nas Portarias Normativas nº 05/2026 e nº 08/2026, visto que tais normas locais viabilizam o regular exercício do poder de polícia da autarquia no âmbito de suas atribuições executivas delegadas, garantindo a segurança viária sem incorrer em inovações legislativas inconstitucionais.

É o parecer que se submete à consideração superior.



ESTADO DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO
PROCURADORIA JURÍDICA

(assinatura digital)

GABRIEL DA SILVA DANIELI

Procurador do Estado

Coordenador da Procuradoria Jurídica do DETRAN/SC

E-mail: juridica@detran.sc.gov.br – Telefone: (48) 3664-1800

Avenida Almirante Tamandaré, nº 480, Bairro Coqueiros

Florianópolis – CEP 88.080-160





Assinaturas do documento



Código para verificação: **J9P2Y27E**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GABRIEL DA SILVA DANIELI (CPF: 834.XXX.180-XX) em 22/06/2026 às 16:44:24

Emitido por: "SGP-e", emitido em 09/10/2025 - 13:25:55 e válido até 09/10/2125 - 13:25:55.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY5Xzg4NzJfMjAyNI9KOVAYWTI3RQ==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008869/2026** e o código **J9P2Y27E** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

Ofício nº 125/DETRAN/GABP/2026
Referencia: SGPE SCC 00008869/2026

Florianópolis, [data da assinatura digital]

Senhor Secretário,

Versa o presente sobre manifestação desta autarquia de trânsito acerca do Projeto de Lei nº 0220/2026, que “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’”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Consoante abalizado parecer da Procuradoria Jurídica desta autarquia, anexo aos autos, conclui-se pela ausência de interesse público do Projeto de Lei nº 0220/2026, em razão de as medidas previstas ocasionarem insegurança jurídica ao afastar o âmbito regulatório catarinense das regras aplicáveis em âmbito nacional.

Atenciosamente,

RICARDO MIRANDA AVERSA
Presidente do DETRAN/SC
(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Y1160KGJ**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RICARDO MIRANDA AVERSA (CPF: 808.XXX.667-XX) em 26/06/2026 às 12:53:44

Emitido por: "SGP-e", emitido em 29/10/2020 - 18:42:53 e válido até 29/10/2120 - 18:42:53.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4ODY5Xzg4NzJfMjAyNI9ZMTE2MEtHSg==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008869/2026** e o código **Y1160KGJ** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.