

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.965, de 2021, do Deputado José Guimarães, que *altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), a fim de permitir a destinação de recursos arrecadados com multas de trânsito para o custeio da habilitação de condutores de baixa renda.*

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 3.965, de 2021, de autoria do Deputado José Guimarães, que *altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), a fim de permitir a destinação de recursos arrecadados com multas de trânsito para o custeio da habilitação de condutores de baixa renda.*

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados é composto por três artigos.

O **art. 1º** identifica o objeto da futura lei, consistente na alteração do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), para realizar a finalidade descrita na ementa do Projeto.

O **art. 2º** do PL promove mudanças no art. 230 do Código de Trânsito Brasileiro. Em primeiro lugar, inclui entre as destinações da receita arrecadada em cobrança de multas de trânsito o *custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda*. Atualmente, essa receita pode ser aplicada em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante e em



educação de trânsito. E cinco por cento do valor das multas devem ser alocados em fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito.

Além disso, o art. 2º do PL acrescenta, no mesmo artigo do Código, parágrafos estabelecendo que: (i) o custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda *contemplará as taxas e demais despesas relativas ao processo de formação de condutores e de concessão do documento de habilitação para candidatos de baixa renda*; (ii) será considerado candidato de baixa renda aquele inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Por fim, o **art. 3º** do Projeto veicula a cláusula de vigência da futura lei.

Segundo assinala o autor da proposta, a obtenção da licença para dirigir é um dos exemplos nos quais a desigualdade social no Brasil se mostra patente. Os custos relacionados à habilitação chegam a ser proibitivos para as pessoas menos favorecidas, inclusive com reflexos sobre sua empregabilidade, já que o transporte de passageiros e encomendas constitui alternativa para quem não logrou outras colocações no mercado de trabalho. A mudança legislativa se dirigiria, portanto, a dar solução a esse problema.

Aprovada a matéria na Câmara dos Deputados, foi distribuída para exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e deste colegiado, antes de sua apreciação pelo Plenário do Senado Federal.

Na CDH, recebeu parecer favorável, que concluiu também pelo acolhimento da Emenda nº 1, na forma da Emenda nº 3 - CDH. Como resultado, basicamente é acrescida ao texto original do Projeto alteração no art. 148-A do CTB, tendo por objetivo: (i) exigir de todos os motoristas profissionais de todas as categorias de veículos a realização de exame toxicológico para a obtenção e renovação da carteira nacional de habilitação; (ii) facultar às clínicas médicas onde forem realizados os exames de aptidão física e mental que mantenham em suas instalações, em ambiente físico próprio e segregado, a atividade de posto de coleta laboratorial contratada por um laboratório credenciado pelo órgão máximo executivo de trânsito da União para a realização do exame toxicológico.

Na CCJ, os Senadores Beto Martins e Carlos Portinho apresentaram, em conjunto, as Emendas nº 5 e 6 – CCJ. A primeira dispõe sobre o procedimento a ser tomado na atualização dos cursos especializados



para as categorias D e E, conforme disposto no art. 145 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro). A segunda visa aprimorar o processo de transferência eletrônica de propriedade de veículos realizado por meio da Autorização para Transferência de Propriedade de Veículo eletrônica (ATPV-e). Já o Senador Weverton apresentou a Emenda nº 7 - CCJ propondo que, no mínimo, 5% da receita obtida com multas de trânsito seja destinada ao custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda. Por último, o Senador Fabiano Contarato também propôs contribuições na forma da Emenda nº 8 e 9 - CCJ. A Emenda nº 8 - CCJ dispõe sobre o custeio do exame toxicológico pelas empresas e operadoras de aplicativos de transporte. A Emenda nº 9 - CCJ, por sua vez, prevê que o condutor de veículo envolvido em acidente de trânsito será submetido à bafômetro ou medidas que comprovem o uso do álcool.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PL, bem como sobre o seu mérito, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal.

No tocante à constitucionalidade, insta registrar que a União detém competência legislativa privativa para dispor sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição Federal). As normas editadas no exercício dessa competência têm vigência nacional, cabendo aos órgãos de fiscalização de trânsito dos entes federados assegurar-lhes o cumprimento. Não há que se falar em iniciativa legislativa reservada nessa matéria, de modo que a alteração normativa pretendida pode provir de projeto de autoria de qualquer membro do Congresso Nacional. Outrossim, em termos de conteúdo, as disposições do PL não colidem com os preceitos da Carta de 1988, antes demonstram conformidade com eles, em especial com os objetivos fundamentais da República de redução das desigualdades sociais e de promoção do bem de todos (art. 3º, III e IV, da Constituição Federal).

No plano da juridicidade, não há reparos a fazer ao Projeto. Ele é dotado de generalidade, inova o ordenamento jurídico por meio do instrumento adequado e se revela compatível com os princípios diretores de nossa legislação. Ademais, em face do princípio administrativo da legalidade, somente por alteração à lei em vigor seria possível utilizar os recursos das multas para a finalidade prevista na proposição.

Quanto à regimentalidade e técnica legislativa, igualmente não vislumbramos óbices à aprovação do Projeto.

No mérito, consideramos que a autorização para o uso de recursos provenientes das multas em programas direcionados a facilitar a obtenção da carteira nacional de habilitação (CNH) por pessoas de baixa renda é uma forma engenhosa de combater a desigualdade, inclusive por abrir oportunidades no mercado de trabalho. Além disso, a previsão do projeto, em lugar de interferir na autonomia dos entes federados, desenhando em detalhes uma política pública que a eles incumbe executar, limita-se a viabilizar o seu financiamento.

Cabe frisar que iniciativas estatais garantindo a gratuidade na obtenção da CNH têm sido adotadas por diversos Estados brasileiros. No Distrito Federal, o Programa Habilitação Social financia a obtenção da CNH por pessoas inscritas no CadÚnico, nas categorias Estudante Habilitado (jovens até 25 anos de idade que estejam cursando ou tenham concluído o ensino médio em escola pública) e Cidadão Habilitado (demais beneficiados). Para o ano de 2024, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal disponibilizou 5 mil vagas no âmbito do Programa (Instrução DETRAN nº 510, de 8 de agosto de 2024). Essa política existe desde 2017, sendo atualmente disciplinada pela Lei Distrital nº 6.613, de 2 de junho de 2020. Evidentemente, a maior oferta de vagas depende do estabelecimento de fontes seguras de recursos para seu financiamento. É exatamente o que faz o PL em exame.

Ações estatais como a mencionada são, para muitos, a única maneira de se obter a CNH. Para citar apenas um exemplo do quanto pode custar o processo como um todo, segundo informado no sítio eletrônico do Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo, apenas em taxas e exames médicos, o candidato deve pagar R\$ 477,76. Com os valores pagos às autoescolas, esse custo pode facilmente superar os R\$ 2.000,00. O salário-mínimo vigente é bem inferior a isso: R\$ 1.412,00.

Quanto às emendas aprovadas pela CDH, concordamos com seu teor, mas entendemos que a exigência do exame toxicológico deve ser ampliada, para abarcar todos os casos de primeira habilitação nas categorias A e B. Como visto, a emenda da CDH alcança apenas os motoristas profissionais (de quaisquer categorias).

É amplamente reconhecido que o consumo regular de substâncias psicoativas prejudica diversas habilidades humanas, como a psicomotricidade, a coordenação entre neurônios e músculos para movimentos e decisões precisas,



o senso de orientação, as noções básicas de direção, distância e velocidade, a capacidade reativa, os reflexos, o equilíbrio, entre outras capacidades essenciais para o desempenho de atividades e profissões de risco.

É crucial destacar que o cérebro humano atinge sua plena configuração neural aos 24 anos, antes dos quais a presença regular de substâncias psicoativas pode causar lesões definitivas na cognição humana. A adolescência e juventude concentram o maior uso de drogas globalmente, coincidindo com o período em que há grande aspiração ao direito de dirigir, simbolizando liberdade e independência juvenil. Este é um momento propício para confrontar essa aspiração com o uso dessas substâncias, a fim de mitigar ou eliminá-las nessa faixa etária, propensa a acidentes e mortes no trânsito, especialmente no Brasil, que representa o segundo maior mercado global de cocaína e o maior de *crack*.

O consumo de drogas entre os jovens é uma preocupação ainda mais alarmante. Um estudo nos Estados Unidos revelou que dirigir sob efeito de álcool ou drogas ilícitas representa uma ameaça significativa à segurança pública, prejudicando percepção, cognição, atenção, equilíbrio e coordenação necessários para uma direção segura. No Brasil, levantamentos indicam que uma parcela expressiva dos usuários de maconha e cocaína experimenta essas substâncias antes dos 18 anos. Além disso, a pesquisa revela que o uso de drogas impacta negativamente as famílias, desestruturando relações e afetando a capacidade de trabalho e estudo.

O acesso à permissão de dirigir é um fator relevante na psicologia dos jovens, sendo um elemento importante na prevenção do uso de drogas. Portanto, a imposição do exame toxicológico para candidatos a primeira habilitação nas categorias A e B emerge como um instrumento essencial no combate ao consumo de drogas, reduzindo acidentes e, por conseguinte, lesões e mortes no trânsito. Dados da Organização Mundial da Saúde destacam que os acidentes de trânsito são a principal causa de morte de jovens entre 15 e 29 anos.

Sem prejuízo, portanto, das alterações propostas no projeto pela CDH, consideramos fundamental ampliar a exigência do exame toxicológico, para incluir os casos de primeira habilitação de condutores nas categorias A e B que não atuem profissionalmente no transporte de passageiros ou cargas. É o que propomos a seguir, por meio de subemenda que, mantendo o conteúdo normativo da emenda da CDH, modifica a sua forma de apresentação, tornando o texto do art. 148-A do Código mais claro. Como a redação original do Projeto



promovia alteração apenas no art. 320, há necessidade também de modificar sua ementa e seu art. 1º, para fazer referência à mudança operada no art. 148-A, o que nos leva a propor emenda nesse sentido.

Por fim, os Senadores Beto Martins e Carlos Portinho apresentaram, em conjunto, as Emendas nº 4, 5 e 6 – CCJ. A Emenda nº 4 - CCJ foi retirada pelos autores. A Emenda nº 5 - CCJ dispõe sobre o procedimento a ser tomado na atualização dos cursos especializados para as categorias D e E, conforme disposto no art. 145 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro). Já a última, aprimora o processo de transferência eletrônica de propriedade de veículos realizado por meio da Autorização para Transferência de Propriedade de Veículo eletrônica (ATPV-e). A Emenda nº 6 – CCJ é meritória na medida em que, ao uniformizar o aceite das Autorizações para Transferência de Propriedade do Veículo em meio digital (ATPV-e), confere segurança jurídica às transações de compra e venda de veículos, evitando golpes. Além disso, trata das especificidades da assinatura eletrônica e do procedimento para a obtenção do ATPV-e, adequa-se à boa técnica legislativa e aos fins pretendidos. Com isso, conforme as regras da redação legislativa, optamos pelo acolhimento da Emenda nº 6 – CCJ.

A Emenda nº 5 - CCJ, apesar de meritória, pela complexidade do tema e por se tratar de matéria usualmente tratada por resolução do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), merece ser tratada em proposição autônoma, oportunizando o debate mais aprofundado e dialógico.

A Emenda nº 7 - CCJ, do nobre Senador Weverton, é inegavelmente meritória, uma vez que busca promover a inclusão social ao garantir o percentual de 5% da receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito. No entanto, levando em consideração o pacto federativo, é importante que cada Unidade da Federação ente tenha autonomia para decidir a forma de utilização dos recursos para habilitação de condutores de baixa renda, uma vez que são esses entes que têm maior proximidade com as especificidades locais e implementar políticas públicas mais eficazes e adequadas às realidades regionais."

A Emenda nº 8 - CCJ, do senador Fabiano Contarato, apela para a analogia e o bom senso, na medida em que estende para as empresas operadoras de aplicativos de transporte de passageiros a incumbência do custeio do exame toxicológico obrigatório para a obtenção ou renovação da CNH, tal como acatado para os empregadores convencionais.



Por fim, a Emenda nº 9 - CCJ, também do prestigiado senador Contarato, ao instituir o teste de alcoolemia no rol de provas para acidentes de trânsito, confere maior rigor nas apurações de responsabilidades, diante do aspirado por nossa sociedade.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 3.965, de 2021, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda, bem como pelo acolhimento da Emenda nº 1 e da Emenda nº 3 – CDH, na forma da subemenda a seguir apresentada, acolhendo-se a Emenda nº 6 – CCJ, rejeitando as Emendas nº 5 e 7 - CCJ, acolhendo-se integralmente a Emenda nº 9 - CCJ e parcialmente a Emenda nº 8- CCJ, ajustando sua redação na forma da subemenda apresentada na sequência:

EMENDA Nº - CCJ

Acrescente-se ao fim da ementa e do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.965, de 2021, a expressão “bem como para exigir exame toxicológico nos casos que especifica.”

SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 3 – CDH

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 3.965, de 2021, alterado pela Emenda nº 3 - CDH, a seguinte redação:

“**Art. 2º** Os art. 148-A e 320 do Código de Trânsito Brasileiro passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 148-A.** Deverão comprovar resultado negativo em exame toxicológico para a obtenção e a renovação da Carteira Nacional de Habilitação:

I – todos os condutores das categorias C, D e E;

II – os condutores profissionais das categorias A e B, sejam autônomos ou empregados.

.....

§ 2º Além da realização do exame previsto no **caput** deste artigo, os condutores nele referidos e com idade inferior a 70 (setenta) anos serão submetidos a novo exame a cada período de 2 (dois) anos e 6 (seis) meses, a partir da obtenção ou renovação da Carteira Nacional de Habilitação, independentemente da validade dos demais exames de que trata o inciso I do **caput** do art. 147 deste Código.

.....

§ 10. A exigência do **caput** deste artigo também constitui condição para primeira habilitação de condutores das categorias A e B que não atuem profissionalmente no transporte de passageiros ou cargas.

§ 11. As clínicas médicas onde forem realizados os exames de aptidão física e mental poderão agregar às suas instalações, em ambiente físico próprio e segregado, a atividade de posto de coleta laboratorial devidamente contratada por um laboratório credenciado pelo órgão máximo executivo de trânsito da União para a realização do exame toxicológico previsto no **caput** deste artigo.’ (NR)

‘**Art. 320.** A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda.

.....

§ 4º O custeio do processo de habilitação de condutores a que se refere o **caput** deste artigo contemplará as taxas e demais despesas relativas ao processo de formação de condutores e de concessão do documento de habilitação para candidatos de baixa renda.

§ 5º O candidato de baixa renda de que trata o § 4º deste artigo será caracterizado pela sua inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).’ (NR)”

SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 8 – CCJ

Acrescente-se o art. 3º do PL nº 3965, de 2021, com a seguinte redação:

“Art. 3º O art. 148-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), passa a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 148-

A.....
.....

§ 10 Será custeado pelas empresas operadoras de aplicativos de transporte de passageiros o exame toxicológico obrigatório para condutores como condição para a obtenção e a renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), previsto no caput deste artigo.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator