ESTUDO LIVRES[1]

Reforma do Código de Trânsito Brasileiro: preservar os avanços, rejeitar os retrocessos

EL 02/2026 PL 8.085/2014, PL 1.111/2025 e apensados Relator: Dep. Áureo Ribeiro (Solidariedade-RJ)

INTRODUÇÃO

A Câmara dos Deputados analisa a mais ampla reforma do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) desde sua criação, em 1997. O substitutivo apresentado pelo relator Áureo Ribeiro ao PL 8.085/2014 consolida mais de 270 propostas apensadas ao longo de 12 anos e altera 63 dos 341 artigos originais do código — mais da metade do texto. Simultaneamente, o PL 1.111/2025, relatado pelo deputado Hugo Leal (PSD-RJ), tramita na Comissão de Constituição e Justiça com um dispositivo que reverte uma das principais conquistas do programa CNH do Brasil: a possibilidade do candidato contratar um instrutor autônomo credenciado pelo Detran sem vinculação obrigatória a uma autoescola.

Os dois projetos precisam ser lidos em conjunto. Enquanto o substitutivo ao PL 8.085/2014 reconhece, em certa medida, a coexistência entre Centros de Formação de Condutores e instrutores autônomos, o PL 1.111/2025 caminha na direção oposta, reinstituindo a dependência obrigatória das autoescolas. O resultado é uma reforma contraditória internamente, com avanços reais disputando espaço com retrocessos que atendem a interesses corporativos bem organizados.

O Livres acompanha a agenda de desburocratização da habilitação e atuou pela aprovação da Medida Provisória da renovação automática para bons condutores, que ampliou a livre iniciativa, o acesso democrático a serviços públicos e a eficiência regulatória.

O QUE MERECE APOIO: avanços concretos na democratização e modernização

O substitutivo ao PL 8.085/2014 contém medidas que merecem reconhecimento por avançar em direções corretas.

A **CNH Social** é o ponto mais expressivo. A proposta destina 5% do valor das multas de trânsito arrecadadas em cada estado para custear integralmente o processo de habilitação de pessoas de baixa renda. Trata-se de um mecanismo inteligente: recicla recursos já existentes no sistema, sem criar novo gasto público, e democratiza o acesso a um documento essencial para a mobilidade e para o mercado de trabalho. Quem financia com multas a segurança viária também contribui para ampliar o número de condutores bem formados.

A regulamentação do pedágio de livre passagem (*free flow*) é outro avanço. O substitutivo prevê campanhas informativas, sinalização ostensiva antes dos pontos de cobrança e múltiplas formas de pagamento, incluindo quitação em até 30 dias por Pix, cartão ou espécie. O ponto mais relevante, contudo, é a criação de uma plataforma digital federal unificada: por ela, o motorista recebe notificação de cada passagem por um ponto

[1] *O Livres* ***não interfere na estratégia política de líderes certificados****. O Estudo Livres analisa projetos em tramitação sob o prisma de valores liberais e das boas práticas de política pública.*

de cobrança e pode consultar e quitar débitos em um único lugar. É uma solução simples e eficaz para um problema que tem gerado cobranças indevidas e multas aplicadas sem que o motorista soubesse sequer que havia passado por um *free flow*. A falta de sinalização adequada ou de opções de pagamento também passa a impedir a aplicação de multas por evasão, proteção concreta que inverte a lógica atual, em que o ônus da informação recai inteiramente sobre o condutor.

A **proibição de radares ocultos** também é diretriz correta. O radar deve ter função preventiva, não arrecadatória. Exigir visibilidade e sinalização clara alinha o instrumento ao seu propósito legítimo e reduz o caráter punitivo-surpresa que distorce o comportamento dos motoristas sem melhorar a segurança.

LIVRE INICIATIVA NA INSTRUÇÃO: vinculação obrigatória às autoescolas reconstitui oligopólio

A vinculação obrigatória de instrutores às autoescolas é o **ponto mais grave do conjunto legislativo** e merece rejeição clara. O PL 1.111/2025, ao exigir que instrutores autônomos credenciados pelo Detran permaneçam vinculados a um Centro de Formação de Condutores, reverte diretamente a lógica do programa CNH do Brasil — que o Livres analisou favoravelmente na NT 03/2026 — e reconstitui o oligopólio das autoescolas sobre a instrução prática.

O argumento do relator é o de que a vinculação garante transparência, segurança e controle pedagógico. Mas esse argumento ignora que o programa CNH do Brasil já prevê credenciamento pelo Detran, exigência de veículo com duplo comando e supervisão técnica dos instrutores autônomos. O controle já existe. O que muda com a vinculação obrigatória é que o instrutor perde a liberdade de atuar de forma independente e passa a depender de uma autoescola para exercer sua atividade. Trata-se de restrição à livre iniciativa sem contrapartida de melhoria na segurança viária, exatamente o que o Ministério dos Transportes descreveu ao criticar o projeto.

Vale registrar a contradição interna da reforma: enquanto o PL 1.111/2025 impõe a vinculação obrigatória, o substitutivo ao PL 8.085/2014 prevê a coexistência entre CFCs e instrutores autônomos, desde que cumpridos requisitos técnicos. O Congresso corre o risco de aprovar os dois textos e criar um marco regulatório incoerente.

BUROCRACIA SEM EVIDÊNCIA: exames médico e psicotécnico oneram sem proteger

A **avaliação psicológica e o exame médico obrigatório nas renovações** merecem revisão mais profunda do que o substitutivo propõe. O psicotécnico, hoje exigido na primeira habilitação e em categorias profissionais, tem eficácia questionável na forma como é aplicado no Brasil. Não há evidência robusta de que o instrumento, como praticado, contribua de forma significativa para a redução de acidentes. Estendê-lo a todas as renovações impõe custo e deslocamento a milhões de condutores sem contrapartida comprovada em segurança viária. Por isso, vamos além: o psicotécnico deveria ser restrito às categorias profissionais — C, D e E — onde o risco e a exposição podem justificar um escrutínio adicional, mas deveria haver dispensa do exame a todos os demais,

inclusive na primeira habilitação de condutores comuns.

O mesmo raciocínio se aplica ao exame médico. O programa CNH do Brasil, na sua concepção original, dispensava o exame para bons condutores – uma escolha acertada. Infelizmente, porém, o Congresso reverteu a medida, ao converter a MP 1.327/2025, restabelecendo a obrigatoriedade mesmo para quem não teve infrações.

A lógica do Registro Nacional Positivo de Condutores aponta na direção correta: quem demonstra comportamento responsável ao longo do tempo não deveria ser submetido ao mesmo ônus burocrático que um condutor com histórico de infrações. O modelo mais coerente com os princípios de desburocratização e de incentivos positivos ao bom comportamento seria dispensar o exame médico para bons condutores nas renovações, mantendo-o apenas para quem apresenta histórico de infrações, doenças progressivas declaradas ou pertence a faixas etárias de maior risco, como já ocorre atualmente com condutores acima de 70 anos.

EXCESSO REGULATÓRIO: carga horária em lei, teto de preços e burocracia ministerial que o mercado e o Contran já resolvem

A fixação em lei da carga horária mínima de aulas práticas — cinco horas para as categorias A e B, dez para C, D e E — retira do Contran a flexibilidade técnica de ajustar os parâmetros conforme a evolução das metodologias de ensino e os resultados observados. Congelar requisitos técnicos em lei, em vez de deixá-los na regulamentação infralegal, dificulta a modernização e cria rigidez desnecessária.

A **fixação de teto para taxas de habilitação** também merece ressalva, uma vez que constitui uma intervenção estatal no mercado. A resposta correta ao custo elevado da habilitação não é um teto administrativo, mas o aumento real da concorrência: com instrutores autônomos livres para atuar sem vinculação obrigatória às autoescolas, a competição tende a pressionar os preços naturalmente para baixo.

Por fim, a **exigência de manifestação expressa do MEC sobre toda norma regulamentar do Contran relativa à habilitação e educação para o trânsito** é uma burocracia desnecessária. O Ministério da Educação já integra o Contran com assento e direito a voto, portanto, já participa institucionalmente da elaboração de cada resolução. Criar uma exigência formal adicional de manifestação técnica expressa não amplia a participação do MEC no processo; apenas adiciona uma etapa procedimental que pode atrasar a edição de normas regulamentares sem qualquer contrapartida em qualidade ou segurança jurídica.

CNH AOS 16 ANOS: habilitação graduada é o caminho certo, mas motociclistas precisam de regras mais seguras

A criação de uma Permissão para Dirigir (PPD) para jovens a partir dos 16 anos é a medida mais debatida do pacote e merece avaliação equilibrada.

O princípio é sólido e tem amparo internacional consolidado. O conceito de Graduated Driver Licensing (GDL) — habilitação graduada — prevê a introdução progressiva de autorização de condução em fases: primeiro uma etapa supervisionada,

depois uma etapa com restrições, e finalmente a licença plena. O modelo surgiu na Nova Zelândia em 1987 e se expandiu para Austrália, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido, onde acumula evidências robustas de redução de acidentes entre jovens condutores. Nos EUA, a maioria dos estados permite a aprendizagem a partir dos 15 ou 16 anos com supervisão obrigatória, restrições de horário e limitação de passageiros jovens no veículo. Estudos mostram que a introdução de sistemas GDL reduziu o risco de acidentes entre jovens de 16 e 17 anos em 20% a 40%. A evidência internacional aponta consistentemente que esses sistemas reduzem acidentes por inexperiência sem exigir que o jovem aguarde até os 18 anos para começar a aprender.

O substitutivo brasileiro se alinha bem a essa lógica em vários pontos. A exigência de acompanhante habilitado há pelo menos dois anos, a limitação ao perímetro urbano, a janela de circulação entre 5h e 23h59 e a corresponsabilidade do acompanhante pela condução são elementos compatíveis com os padrões internacionais de GDL.

O ponto efetivamente problemático está na categoria de motocicletas. Diferentemente dos automóveis, não há como ter um acompanhante habilitado em uma moto, o que elimina o principal mecanismo de supervisão do modelo GDL. A proposta atual, ao permitir que jovens de 16 anos conduzam motocicletas de até 150cc sem acompanhante, cria uma assimetria injustificável: aplica o rigor da habilitação graduada para carros e dispensa seu elemento central para o modal de maior risco no trânsito brasileiro. A solução mais coerente seria restringir a PPD para motocicletas a veículos de até 50cc — cilindrada correspondente à ACC (Autorização para Conduzir Ciclomotores), que já existe no ordenamento e oferece um ponto de entrada mais seguro antes da progressão para a categoria A plena.

O substitutivo merece apoio com essa correção: manter as exigências de supervisão para automóveis, que seguem os padrões GDL internacionais, e restringir a PPD para motocicletas a 50cc, criando uma progressão genuinamente graduada também para esse modal.

CONCLUSÃO

A reforma do CTB em discussão na Câmara é a mais ampla desde a criação do código, em 1997, e concentra em um único pacote medidas de naturezas muito distintas: avanços reais na democratização do acesso à habilitação, modernizações tecnológicas legítimas e retrocessos que atendem a interesses corporativos bem organizados. O Livres apoia a modernização e a desburocratização do sistema de trânsito brasileiro e rejeita qualquer dispositivo que reconstitua privilégios de setores organizados às custas da liberdade individual, da livre iniciativa e do bolso do cidadão.

O Livres recomenda:

1. Rejeitar o dispositivo do PL 1.111/2025 que vincula obrigatoriamente instrutores autônomos credenciados aos Centros de Formação de Condutores. A medida fere a livre iniciativa, reconstitui o oligopólio das autoescolas e reverte uma das principais conquistas do programa CNH do Brasil sem qualquer ganho comprovado de segurança viária. O credenciamento pelo Detran com exigência de veículo com duplo comando já

oferece o controle necessário — a vinculação obrigatória serve apenas a interesses corporativos.

2. Aprovar a CNH Social financiada por percentual das multas arrecadadas, a regulamentação protetiva do pedágio *free flow* com plataforma nacional unificada e a proibição de radares ocultos. Essas medidas representam avanços concretos para o consumidor e para a democratização do acesso à habilitação.

3. Aprovar a PPD para jovens de 16 anos, corrigindo, contudo, o tratamento dado às motocicletas: a PPD para esse modal deve ser restrita a veículos de até 50cc, criando uma progressão genuinamente graduada antes da categoria A plena.

4. Restringir o exame psicotécnico às categorias profissionais — C, D e E — eliminando sua exigência tanto nas renovações quanto na primeira habilitação de condutores comuns.

5. Dispensar o exame médico nas renovações para bons condutores inscritos no Registro Nacional Positivo de Condutores, retomando a lógica original da MP 1.327/2025 que o Congresso reverteu.

6. Devolver ao Contran a definição da carga horária mínima de aulas práticas, preservando a flexibilidade técnica necessária para acompanhar a evolução das metodologias de ensino sem engessar requisitos técnicos em lei.

7. Rejeitar o teto administrativo para taxas de habilitação como substituto à concorrência real. Com instrutores autônomos livres para atuar, o mercado tende a pressionar os preços para baixo naturalmente.

8. Retirar a exigência de manifestação expressa do MEC sobre toda norma regulamentar do Contran em matéria de habilitação e educação para o trânsito. O Ministério da Educação já integra o Contran com assento e direito a voto — a exigência adicional é redundante e cria burocracia sem contrapartida.

EQUIPE TÉCNICA: Magno Karl, Mano Ferreira, Rafael Moredo, Matheus Rocha e Alessandra Manabe.

COM CONTRIBUIÇÕES DA SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO (SENATRAN)

REFERÊNCIAS

1. BEGGS, D. J.; LANGLEY, J. D. Graduated driver licensing: the New Zealand experience. **Journal of Safety Research**, v. 34, n. 1, p. 111-115, 2003. Disponível via PubMed/NCBI.
2. BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1997.
3. BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 1.327, de 2025**. Dispõe sobre a dispensa de exames médicos de renovação para bons condutores e dá outras providências. Brasília, DF, 2025.
4. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.085, de 2014**. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, para dispor sobre ampla reforma e consolidação de propostas de trânsito. Substitutivo apresentado pelo Relator Deputado Áureo Ribeiro. Brasília, DF, jul. 2026.

5. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.111, de 2025**. Dispõe sobre a vinculação obrigatória de instrutores autônomos de trânsito aos Centros de Formação de Condutores (CFC). Relator Deputado Hugo Leal. Comissão de Constituição e Justiça, Brasília, DF, 2025.
6. BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Atuação institucional e participação regulatória junto ao Conselho Nacional de Trânsito**. Brasília, DF, 2026.
7. BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN). **Diretrizes regulatórias e contribuições técnicas à formação de condutores**. Brasília, DF, 2026.
8. BRASIL. Ministério dos Transportes. **Pronunciamento oficial sobre livre iniciativa e o mercado de instrução prática automobilística no Brasil**. Brasília, DF, 2026.
9. CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). **Graduated Driver Licensing: Motor Vehicle Injuries**. Public Health Law, CDC, Atlanta, 2011. Disponível em: https://www.cdc.gov/.
10. CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN). **Resoluções e normativas infralegais sobre carga horária e exames de habilitação**. Brasília, DF, 2026.
11. NATIONAL INSTITUTES OF HEALTH (NIH). **Graduated Drivers Licensing Programs Reduce Fatal Teen Crashes**. NIH News, Bethesda, nov. 2011. Disponível em: https://www.nih.gov/.
12. NEW ZEALAND. Ministry of Transport. **The Evaluation of the Graduated Driver Licensing System (GDL) introduced in 1987**. Wellington: MoT, 1987.