

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 140-A.

PROTOCOLO: 5020.

DATA ENTRADA: 16 de outubro de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.292.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Institui, no âmbito do Município de Caruaru, o Programa “CNH na Mão”, destinado a possibilitar a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação – CNH por cidadãos de baixa renda, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre um projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Município de Caruaru que institui o Programa “CNH na Mão”, destinado a possibilitar a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação – CNH por cidadãos de baixa renda, e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por 14 (quatorze) artigos, todos devidamente formulados pelo Poder Executivo.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja justificativa é a seguinte:



MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 061/2025

Excelentíssimo
Senhor Presidente,
Senhoras Vereadoras,
Senhores Vereadores

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, para apreciação desta Egrégia Câmara Municipal de Vereadores, o incluso Projeto de Lei que *“Institui, no âmbito do Município de Caruaru, o Programa “CNH na Mão”, destinado a possibilitar a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação – CNH por cidadãos de baixa renda, e dá outras providências.”*

A proposta tem como finalidade possibilitar que cidadãos de baixa renda obtenham a Carteira Nacional de Habilitação – CNH, mediante custeio integral das etapas necessárias. Trata-se de uma iniciativa que promove inclusão social, amplia oportunidades de inserção no mercado de trabalho, fortalece a segurança viária e reduz desigualdades no acesso ao direito de dirigir.

Importante destacar que o custeio do Programa será realizado com recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito, em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 15.153/2025, que alterou o Código de Trânsito Brasileiro para permitir a aplicação dessa receita no processo de habilitação de condutores de baixa renda.

Diante da relevância social e do alcance dessa política pública, solicito a apreciação e aprovação do presente Projeto de Lei por esta Casa Legislativa, certo de que representará um marco de cidadania e mobilidade em nosso município.

RODRIGO ANSELMO Assinado de forma digital
por RODRIGO ANSELMO
PINHEIRO DOS SANTOS
SANTOS:039574724
40
039574724
Data: 2025.10.02 10:22:39
+03'00'

RODRIGO PINHEIRO
Prefeito

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o **a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pelo Chefe Poder Executivo, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela

técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciado que as matérias ali citadas se tratam de “*numerus clausus*”, . Eis o texto da LOM e do R.I:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - **As leis complementares** exigem, para sua aprovação, o voto favorável **da maioria de dois terços**, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

- I** - código tributário do Município;
- II** - código de obras e edificações;
- III** - código de posturas;
- IV** - código sanitário;
- V** - plano diretor;
- VI** - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;
- VII** - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO

Art. 122 – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

- I – projeto de lei** de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- II** – pareceres das Comissões Permanentes e Especiais;
- III** – projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- IV** – requerimentos;
- V** – emendas;
- VI** – projetos de lei de iniciativa popular;
- VII** – indicações.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei**, conforme definido no inciso I do Art. 122 do Regimento Interno, não denota ilegalidade, sendo, neste caso, opção do propositor o trâmite pela votação qualificada.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

A proposta trata de matéria claramente inserida no **interesse local**, especialmente quanto à instituir, no âmbito do Município de Caruaru, o Programa “CNH na Mão”, destinado a possibilitar a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação – CNH por cidadãos de baixa renda, e dá outras providências. sendo, portanto, de competência do Município legislar, conforme os dispositivos constitucionais e estaduais:

Constituição Federal de 1988

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 6º – Cabe aos Municípios, além das competências previstas na Constituição da República:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Lei Orgânica do Município de Caruaru

Art. 7º – Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local e a suplementação da legislação federal.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

É de iniciativa exclusiva do Prefeito do Poder Executivo que versem sobre a criação, a extinção ou transformação. Tal competência está disposta no Art. 36, inciso I, LOM e no Art. 131 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Art. 36 – São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

III – **criação, estrutura e atribuições** de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

(...)

VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.
(Emenda Organizacional nº 09/2003)

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:
I – disponham sobre **matéria financeira, tributária**, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das **Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos** da administração pública;

(...)

A iniciativa do projeto é do Poder Executivo Municipal, em conformidade com a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal, que conferem ao Prefeito a prerrogativa de apresentar projetos de lei que tratem da implementação de políticas públicas voltadas ao interesse social, bem como de ações que envolvam a promoção da inclusão e o desenvolvimento econômico da população.

Assim, a iniciativa encontra-se plenamente amparada na legislação vigente, respeitando os princípios constitucionais da legalidade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana, além de observar a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e implementar políticas públicas de inclusão. Dessa forma, restam evidenciadas a legalidade e a constitucionalidade do projeto de lei em questão.

7. MÉRITO.

O Projeto de Lei que institui, no âmbito do Município de Caruaru, o Programa “CNH na Mão”, destinado a possibilitar a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) por cidadãos de baixa renda, revela-se como uma medida socialmente relevante, oportuna e de elevado interesse público, considerando a importância da CNH como instrumento de acesso ao mercado de trabalho, à mobilidade urbana e à cidadania.

No mérito, a proposta visa promover inclusão social por meio do apoio direto a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, permitindo que essas possam obter a habilitação para conduzir veículos automotores, condição muitas vezes exigida como pré-requisito para empregos nas áreas de transporte, logística, entregas, serviços e áreas rurais. Dessa forma, o programa contribui não apenas para a geração de renda, mas também para a redução da desigualdade social e o fortalecimento da economia local.

Outro ponto de mérito está na articulação com entidades e órgãos competentes, como o Detran-PE, autoescolas credenciadas e instituições de assistência social, garantindo a efetividade da medida e a qualidade da formação dos futuros condutores. O projeto também pode ser vinculado a metas de empregabilidade, contribuindo para políticas públicas integradas nas áreas de desenvolvimento econômico, juventude, assistência social e mobilidade.

Diante disso, o mérito do projeto se justifica plenamente, ao aliar inclusão social, qualificação profissional e mobilidade urbana como ferramentas de transformação e desenvolvimento humano. Trata-se de uma iniciativa que, além de legal e constitucional, é estratégica para promover justiça social e ampliar as oportunidades para os cidadãos caruaruenses.

8. COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.

O Projeto de Lei que institui o Programa “*CNH na Mão*” (apresentado em 16/10/2025) tem como objetivo possibilitar a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) por cidadãos de baixa renda, promovendo inclusão social e ampliando oportunidades de trabalho.

8.1. Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Adequação Orçamentária (LOA/PPA/LDO):

O programa atende aos requisitos formais da LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e aos instrumentos de planejamento (PPA e LDO).

- **Declaração de Adequação e Compatibilidade:** O processo para a criação do programa inclui a Declaração do Ordenador de Despesas (Art. 16, II da LRF), assinada pelo Secretário(a) da SEFAZ. Esta declaração atesta que o aumento de despesa é **adequado orçamentária e financeiramente** com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e é **compatível** com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- **Equilíbrio Fiscal:** A análise de impacto orçamentário-financeiro conclui que as despesas decorrentes do programa são compatíveis com o orçamento municipal e **observam os limites estabelecidos pelas normas de responsabilidade fiscal**, garantindo a execução sem comprometer o equilíbrio das contas públicas.

8.2. Alinhamento com a Programação Governamental (PPA e LDO):

O programa é justificado por sua relevância social, focando em inclusão social, mobilidade urbana e segurança no trânsito.

- **LDO (Prioridades):** O programa está alinhado com as diretrizes de **promoção da inclusão social e segurança no trânsito**, que são objetivos frequentemente enfatizados nas diretrizes municipais (Macro objetivos como "Desenvolvimento Humano, Inclusão e Direitos" são comuns nos PPAs/LDOs).
- **PPA (Programas e Ações):** A despesa deve se conformar com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas no PPA. O PPA 2022-2025 e o PPA 2026-2029 contêm programas ligados à Gestão do Território e da Cidade, incluindo a Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru (AMTTC/AMC). O programa "CNH na Mão" será coordenado pela Autarquia de Mobilidade de Caruaru (AMC), o que indica a alocação funcional correta dentro da estrutura programática.

8.3. Fonte de Recursos Específica:

Um ponto crucial de conformidade é a fonte de financiamento da despesa:

- O custeio do Programa será realizado com **recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito**.
- Essa aplicação é permitida pela **Lei Federal nº 15.153/2025**, que alterou o Código de Trânsito Brasileiro para autorizar o uso dessa receita no processo de habilitação de condutores de baixa renda.

8.4. Orçamento (LOA 2026 e 2025):

O programa prevê despesas anuais de R\$ 90.000,00 para 2025, e para 2026 e 2027 R\$ 360.000,00.

- O Projeto de Lei da LOA 2026 contempla a programação orçamentária compatível com o PPA e a LDO.
- As dotações de 2026 (R\$ 360.000,00 distribuídos em janeiro, abril, julho e outubro) indicam que o custo está inserido na programação do orçamento para o exercício seguinte.

Em resumo, o programa "CNH na Mão" cumpre os requisitos formais de compatibilidade orçamentária e fiscal, sendo apoiado por uma fonte de receita vinculada e validado pela declaração de conformidade da gestão.

9. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não **observa a necessidade de emendas**.

10. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, **a votação nominal e por maioria de dois terços**, nos termos do art.115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

11. CONCLUSÃO.

11.1. Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.292/2025 atende aos requisitos de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade. A proposição foi corretamente apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, a quem compete a iniciativa exclusiva para criar programas que gerem despesas e definam atribuições para a administração pública. Ademais, o projeto cumpre rigorosamente as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visto que foi instruído com a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro e indica uma fonte de custeio específica e legalmente autorizada.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e da análise de competência, nosso parecer é **FAVORÁVEL** à tramitação do projeto.



11.2. Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de outubro de 2025.

Dr. ANDERSON MELO

OAB 33.933

Supervisor de Consultoria e Legislação Digital

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral.

**MARIA FERNANDA CAVALCANTI
CARVALHO**

ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS

Consultor Jurídico Executivo