

CONSULTORIA JURIDICA - UNESP

PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise de eventual vício de iniciativa no Projeto de Lei nº 184/2025, da Câmara Municipal de Mogi Mirim/SP

Interessado: Câmara Municipal de Mogi Mirim/SP

Relator: João Batista Costa – OAB/SP 108.200 – Consultor Jurídico da UNESP

I – EMENTA

Direito Constitucional e Municipal. Projeto de Lei de iniciativa parlamentar. PL nº 184/2025. “Estabelece princípios e objetivos voltados à promoção da capacitação contínua de servidores que operam veículos de emergência no Município de Mogi Mirim [...]”. Competência da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, CF) e competência municipal para organizar os serviços públicos locais e suplementar a legislação federal (art. 30, I e II, CF). Verificação de vício de iniciativa. Reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para normas que tratem de regime jurídico de servidores, estrutura administrativa e atribuições de órgãos (art. 61, §1º, CF, por simetria). Projeto de conteúdo programático e orientador, sem criação de cargos, vantagens, direitos subjetivos novos ou obrigações vinculantes ao Executivo. Uso de fórmulas

facultativas (“poderá”, “ações orientadoras”). Ausência de ingerência direta na organização interna da Administração. Inexistência de vício formal de iniciativa. Recomendações de técnica legislativa para reforçar o caráter programático.

II – DA CONSULTA

Solicita-se parecer sobre o Projeto de Lei nº 184/2025, de iniciativa de Vereador, que:

“ESTABELECE PRINCÍPIOS E OBJETIVOS VOLTADOS À PROMOÇÃO DA CAPACITAÇÃO CONTÍNUA DE SERVIDORES QUE OPERAM VEÍCULOS DE EMERGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM [...]”.

A dúvida central é:

Há ou não vício de iniciativa, por eventual invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para tratar de servidores, estrutura administrativa e gestão interna da Administração?

III – SÍNTESE DO CONTEÚDO DO PROJETO

O PL nº 184/2025:

Art. 1º – Define que a lei estabelece princípios, objetivos e ações de caráter orientador para incentivar a capacitação contínua de servidores que conduzem veículos de emergência, em conformidade com a legislação federal de trânsito e normas do CONTRAN.

Art. 2º – Elenca objetivos (incentivar atualização dos cursos de CVE, promover cultura de segurança viária, valorizar e qualificar servidores, assegurar observância de boas práticas).

Art. 3º – Remete ao conceito de veículo de emergência conforme legislação de trânsito e CONTRAN.

Art. 4º – Diz que o Poder Executivo poderá, conforme conveniência e disponibilidade administrativa, observar ações orientadoras, tais como:

promover estudos sobre necessidades de capacitação;

estimular participação em cursos, reciclagens e certificações;

buscar parcerias com instituições públicas ou privadas;

avaliar periodicamente adequação das equipes às normas federais;

avaliar a possibilidade de apoiar/custear total ou parcialmente os cursos CVE, quando necessário.

Art. 5º – Determina que a implementação das ações observará a autonomia administrativa do Poder Executivo e sua capacidade técnica e financeira.

Art. 6º – Vigência na data da publicação.

O texto é claramente redigido com verbo modal facultativo (“poderá”, “avaliar a possibilidade”) e ressalva expressa à autonomia do Executivo (art. 5º).

IV – DO MARCO CONSTITUCIONAL E DA RESERVA DE INICIATIVA

Separação de Poderes (art. 2º, CF) – União, Estados e Municípios seguem a lógica da divisão de funções (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Competência da União para legislar sobre trânsito – art. 22, XI, CF, atribuindo à União a competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte. Isso se concretiza, no plano federal, pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e pelas resoluções do CONTRAN, que disciplinam, por exemplo, requisitos para condutores de veículos de emergência (Curso de Capacitação para Condutores de Veículos de Emergência – CVE).

Competência municipal (art. 30, I e II, CF):

legislar sobre assuntos de interesse local;

suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No tema em análise, o Município não está criando regras de trânsito (competência da União), mas tratando de gestão interna dos seus servidores e política local de capacitação, em conformidade com o CTB e o CONTRAN – o que se enquadra na competência suplementar e na organização dos serviços públicos locais.

Reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para servidores e estrutura administrativa – pela simetria com o art. 61, §1º, da CF, é de iniciativa privativa do Prefeito leis que tratem de:

regime jurídico de servidores;

criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos;

organização administrativa e atribuições dos órgãos;

remuneração e vantagens de servidores.

TJDFT

A jurisprudência é firme no sentido de que são inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que alteram regime jurídico, criam vantagens, modificam a estrutura administrativa ou interferem diretamente nas atribuições da Administração.

Portal MPGO

Por outro lado, o STF também consolidou entendimento importante (Tema 917 da repercussão geral):

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”

Portal do STF

E ainda, decisões recentes reforçam que normas de conteúdo geral, programático, diretrizes e políticas públicas em sentido amplo podem ser de iniciativa parlamentar, desde que não imponham ao Executivo modelo fechado de gestão nem criem cargos, obrigações funcionais específicas ou desenho organizacional interno.

Portal da Câmara Municipal de São Paulo

V – ANÁLISE ESPECÍFICA DO PL Nº 184/2025 – HÁ VÍCIO DE INICIATIVA?

1. O projeto altera regime jurídico de servidores?

Não.

O PL não:

cria cargos, funções ou empregos;

altera jornada, remuneração, adicionais ou vantagens;

introduz novos deveres funcionais específicos em nível de estatuto;

modifica o regime jurídico de determinado cargo ou carreira.

Ele define objetivos e diretrizes e incentiva capacitação contínua, remetendo à legislação federal de trânsito que já exige cursos para determinados condutores. Não é o projeto que cria essa exigência; ele apenas valoriza e orienta o cumprimento dessas normas.

Assim, não incide a reserva de iniciativa típica de regime jurídico de servidores.

2. O projeto interfere na organização administrativa ou atribuições de órgãos?

Também não de forma direta e vinculante.

O PL:

Não cria nem extingue órgãos, departamentos ou setores;

Não reorganiza secretarias;

Não transfere competências entre órgãos;

Não obriga a criação de programas, coordenações ou estruturas de capacitação.

Os arts. 4º e 5º são muito expressos ao dizer:

“O Poder Executivo poderá, conforme conveniência e disponibilidade administrativa, observar as seguintes ações orientadoras” (art. 4º);

“A implementação das ações previstas nesta Lei observará a autonomia administrativa do Poder Executivo, sua capacidade técnica e financeira” (art. 5º).

Ou seja, o Legislativo não está administrando, não está definindo o “como fazer”, “quando”, nem impondo cronograma ou obrigação de ofertar cursos; apenas traça diretrizes e recomendações, deixando ao Executivo a decisão sobre se, quando e como implementar.

Isso se alinha ao entendimento de que leis de iniciativa parlamentar podem fixar normas gerais e programáticas, sem invadir a reserva de administração.

Portal da Câmara Municipal de São Paulo

3. O projeto cria obrigação de custeio de cursos pelo Município?

Aqui está um ponto sensível.

O inciso V do art. 4º diz:

“avaliar a possibilidade de apoiar, fomentar, custear, total ou parcialmente, a participação dos servidores nos cursos de Condução de Veículo de Emergência (CVE) [...]”.

Note que o texto não impõe que o Município custeará; ele determina apenas que o Executivo avaliará a possibilidade de custear, conforme necessidade e disponibilidade.

Além disso:

o artigo 5º exige respeito à capacidade técnica e financeira do Executivo;

não há dispositivo que crie despesa obrigatória certa, nem que imponha a inclusão de ação específica no orçamento.

Portanto:

não há criação direta de despesa obrigatória, mas sim autorização/estímulo programático;

permanece sob responsabilidade do Executivo decidir se incluirá ou não ações de custeio de cursos na LDO/LOA/PPA.

À luz da jurisprudência do STF (Tema 917), mesmo que se entenda haver potencial aumento indireto de despesa futura, não há vício de iniciativa se a lei não tratar da estrutura ou das atribuições dos órgãos, nem do regime jurídico de servidores, o que é exatamente o caso.

VI – COMPATIBILIDADE COM A COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE TRÂNSITO

O PL não cria regras de trânsito (como novos requisitos de CNH, tipos de veículos, sinalização, etc.). Ele:

apenas remete ao que o CTB e o CONTRAN já exigem para condutores de veículos de emergência;

trata de gestão interna de pessoal, incentivando que os motoristas municipais cumpram as exigências federais.

Assim, não há usurpação da competência da União (art. 22, XI, CF), mas sim harmonia com ela, e exercício legítimo da competência municipal de organizar seus serviços e suplementar a legislação federal no que diz respeito à execução local.

VII – RECOMENDAÇÕES DE AJUSTE (OPCIONAIS, MAS SALUTARES)

Ainda que o projeto, tal como redigido, não apresente vício de iniciativa, podemos sugerir pequenos aprimoramentos de técnica legislativa para blindagem futura:

Reforçar o caráter programático no caput do art. 1º, por exemplo:

“Esta Lei institui diretrizes de caráter programático voltadas à promoção [...]”.

No art. 4º, manter sempre a ideia de faculdade, não de obrigação, o que já está bem trabalhado com “poderá” e “avaliar a possibilidade”.

Eventual acréscimo de parágrafo ao art. 5º:

“§ único. A presente Lei não implica, por si só, a criação de obrigações específicas de custeio, devendo eventuais ações dela decorrentes observar a legislação orçamentária e a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para proposição dos projetos de lei orçamentária.”

Esses ajustes não são condição de validade, mas reforçam, em eventual controle abstrato, o caráter não vinculante e não invasivo da norma.

VIII – CONCLUSÃO

À vista do exposto, NO ÂMBITO ESTRITO DA ANÁLISE DE INICIATIVA LEGISLATIVA, entendo que:

O Projeto de Lei nº 184/2025 não altera regime jurídico de servidores, não cria cargos, não reorganiza a Administração, não interfere diretamente nas atribuições dos órgãos, nem impõe programas obrigatórios e vinculantes ao Executivo.

Sua redação é programática e orientadora, com uso de expressões como “estabelece princípios e objetivos”, “ações de caráter orientador”, “poderá”, “avaliar a possibilidade”, e com cláusula expressa de respeito à autonomia administrativa do Poder Executivo (art. 5º).

À luz da Constituição Federal (art. 30, I e II; art. 22, XI) e da jurisprudência consolidada sobre reserva de iniciativa e leis programáticas, não se configura vício formal de iniciativa, sendo constitucional a iniciativa parlamentar neste caso.

Recomenda-se apenas, por técnica legislativa, reforçar expressamente o caráter programático e a sujeição às leis orçamentárias e à iniciativa do Executivo para implementação concreta de ações de custeio, como medida de prudência.

Resposta objetiva à consulta:

À luz da legislação e da jurisprudência, o Projeto de Lei nº 184/2025 não apresenta vício de iniciativa. A iniciativa parlamentar é juridicamente admissível, por se tratar de norma de diretrizes gerais e conteúdo programático, sem ingerência direta na gestão interna da Administração ou no regime jurídico de servidores.

Parecer que submeto à consideração da autoridade solicitante.



Este é meu parecer s.m.j..

Departamento Jurídico, 12 de Janeiro de 2026.

**João Batista Costa
Consultor Jurídico UNESP**