

CONSULTORIA JURIDICA - UNESP

PARECER JURÍDICO

***Interessado: Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira –
Município de Mogi Mirim/SP***

***Assunto: Análise do Projeto de Lei nº 12/2026 – Instituição do
Programa Bombeiro Mirim Municipal – Programa Inclusivo***

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

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada pelo Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira para análise técnico-jurídica do Projeto de Lei nº 12/2026, que pretende instituir o Programa Bombeiro Mirim Municipal – Programa Inclusivo no âmbito das escolas públicas e particulares do Município de Mogi Mirim.

A proposta possui natureza educacional, preventiva, social e formativa, voltada a crianças e adolescentes de 7 a 17 anos, com atividades relacionadas à cidadania, primeiros socorros, prevenção de acidentes, civismo, integração comunitária e educação ambiental.

A consulta jurídica solicita análise quanto a:

Competência legislativa e iniciativa do projeto;

Impacto da proposta ao Município;

Impacto orçamentário-financeiro;

Legalidade da utilização de servidores públicos como voluntários;

Possibilidade de aplicação do programa em escolas privadas;

Eventuais ajustes necessários ao texto legislativo.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

A Constituição Federal estabelece que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Dispõe o art. 30, inciso I da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Ainda, o inciso II do mesmo dispositivo determina:

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

O programa proposto possui natureza:

educacional

preventiva

social

cívica

Portanto, insere-se diretamente no âmbito das políticas públicas locais de:

educação

segurança preventiva

cidadania

proteção da infância e juventude.

Também há fundamento no art. 227 da Constituição Federal:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à educação, ao lazer, à dignidade e à convivência comunitária.

Assim, programas de formação cidadã e prevenção de riscos estão plenamente inseridos nas competências municipais.

2 – DA INICIATIVA LEGISLATIVA

O Projeto de Lei foi apresentado pelo Poder Executivo Municipal, o que afasta eventual vício de iniciativa.

Isso porque a proposta envolve:

organização administrativa

atuação de secretarias municipais

possível utilização de servidores públicos.

Nos termos do art. 61, §1º, II da Constituição Federal (aplicação simétrica aos municípios):

São de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa e regime jurídico de servidores públicos.

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado nesse sentido.

3 – DA NATUREZA DO PROGRAMA BOMBEIRO MIRIM

Programas semelhantes são amplamente utilizados no Brasil, especialmente em:

Corpos de Bombeiros estaduais

Guardas Municipais

Polícias militares.

Possuem natureza educacional e preventiva, não sendo atividade operacional de segurança pública.

Baseiam-se em princípios previstos no:

Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990

Art. 4º do ECA:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à educação, dignidade e convivência comunitária.

Portanto, o programa possui pleno respaldo legal e social.

4 – DO IMPACTO AO MUNICÍPIO

O impacto institucional da proposta é predominantemente educacional e preventivo, com benefícios diretos como:

- formação cidadã**
- prevenção de acidentes**
- educação ambiental**
- integração comunitária**
- fortalecimento da cultura de proteção civil.**

Programas dessa natureza possuem efeito positivo comprovado em:

redução de acidentes domésticos

educação preventiva

fortalecimento do civismo.

Não há criação de estrutura administrativa obrigatória, pois o programa será coordenado pelas secretarias existentes.

5 – DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 estabelece:

A criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

No caso analisado:

o programa possui caráter educacional e voluntário

não há criação obrigatória de cargos

não há previsão de remuneração adicional.

Entretanto, por cautela jurídica, recomenda-se que a regulamentação do programa observe:

disponibilidade orçamentária

eventual previsão no PPA, LDO e LOA.

O art. 9º do projeto prevê:

“As despesas correrão por conta de dotações próprias”.

Tal previsão é juridicamente adequada.

6 – DA UTILIZAÇÃO DE SERVIDORES COMO VOLUNTÁRIOS

O ponto mais sensível do projeto está no art. 7º, que prevê atuação voluntária de servidores.

A legislação aplicável é a:

Lei Federal nº 9.608/1998 – Lei do Serviço Voluntário

Art. 1º:

Considera-se serviço voluntário a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública.

Todavia, quando se trata de servidores públicos, deve-se observar:

- compatibilidade com a jornada
- ausência de desvio de função
- ausência de obrigação compulsória.

A atuação deve ser:

- ✓ voluntária
- ✓ formalizada
- ✓ fora do horário regular de trabalho.

Caso contrário poderá ocorrer:

desvio de função

responsabilização administrativa.

Assim, recomenda-se incluir no projeto:

previsão expressa de que a atuação voluntária ocorrerá fora da jornada regular de trabalho e mediante adesão formal.

7 – DA PARTICIPAÇÃO DAS ESCOLAS PARTICULARES

O Município não pode impor obrigações diretas às escolas privadas sem base legal específica.

A Constituição Federal garante liberdade de ensino:

Art. 209 da Constituição Federal:

O ensino é livre à iniciativa privada.

Portanto, a participação de escolas privadas deve ocorrer mediante adesão voluntária, convênio ou termo de cooperação.

O projeto já prevê Termo de Adesão, o que está juridicamente correto.

Contudo recomenda-se reforçar no texto que a adesão será:

✓ facultativa

✓ mediante convênio ou termo de cooperação.

O TCE-SP admite programas educacionais e sociais desde que:

não haja criação irregular de despesas

não haja desvio de função de servidores.

8 – DOS AJUSTES RECOMENDADOS

Para maior segurança jurídica, recomenda-se:

1. Ajuste no art. 7º

Inserir:

A participação dos servidores será voluntária, formalizada por termo específico e realizada fora da jornada regular de trabalho, sem qualquer remuneração adicional.

2. Ajuste quanto às escolas privadas

Prever expressamente:

A participação das escolas privadas será facultativa e ocorrerá mediante termo de cooperação ou convênio.

3. Inclusão de previsão regulamentar

Inserir previsão de que o Executivo regulamentará:

- critérios de participação**
- segurança das atividades**
- seguro dos participantes**
- responsabilidade civil.**

III – CONCLUSÃO

Após análise técnico-jurídica do Projeto de Lei nº 12/2026, conclui-se que:

✓ O Município possui competência constitucional para instituir programas educacionais e preventivos.

✓ A iniciativa do Poder Executivo é adequada, não havendo vício formal.

✓ O programa possui natureza educacional e social, alinhada com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

✓ O impacto orçamentário tende a ser reduzido, podendo ser absorvido por dotações existentes.

✓ A utilização de servidores públicos é possível, desde que voluntária e sem desvio de função.

✓ A participação de escolas privadas deve ser facultativa, mediante termo de adesão ou convênio.

Assim, o Projeto de Lei nº 12/2026 mostra-se juridicamente VIÁVEL, recomendando-se apenas os ajustes sugeridos para maior segurança jurídica e melhor aplicação prática da norma.

IV – PARECER

Diante do exposto, opino pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 12/2026, com as adequações indicadas neste parecer.

Parecer que submeto à consideração da autoridade solicitante.

Este é meu parecer s.m.j..

Departamento Jurídico, 03 de Março de 2026.

João Batista Costa
Consultor Jurídico UVESP / OAB/SP 108.200