



54

CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Processo: PLL nº 006/2025

Tema: Dispõe sobre a obrigatoriedade de exame toxicológico para professores da rede municipal de ensino de Jacareí, nos termos em que especifica

Autoria: Vereador Juex Almeida

PARECER Nº 035.1/2025/SAJ/JACC

Ementa: Projeto de lei que dispõe sobre a obrigatoriedade de exame toxicológico periódico para professores da rede municipal de ensino de Jacareí. Servidor público. Regime jurídico. Educação e saúde. Vício de iniciativa, art. 40, II, da LOM. Matéria arquivada no Congresso Nacional, PL 3928/2020. Projeto semelhante arquivado em Curitiba, PL 13/2024. Impossibilidade. Arquivamento.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador *Juex Almeida*, pelo qual pretende instituir a obrigatoriedade de se realizar exame toxicológico periódico, exclusivamente para os professores da rede municipal de ensino de Jacareí, conforme melhor exposto em sua propositura.

2. O autor argumenta na justificativa que acompanha o texto, que a medida busca proteger o ambiente escolar, os alunos e os próprios professores, e que não tem caráter punitivo, mas assistencial, na medida em que assegura tratamento digno aqueles que eventualmente possuam dependência química.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. Genericamente, o assunto em apreço não encontra restrições na repartição de competências entre os entes federados, cabendo ao Município legislar sobre tais temas (regime jurídico, educação e saúde), desde que não contrarie as normas federais e estaduais.

2. Mas, embora caiba ao Município tratar dos temas anteriormente especificados, há de se identificar quem é autorizado a iniciar o processo legislativo sobre a matéria.

3. O artigo 40 da Lei Orgânica do Município (LOM), que estabelece as matérias de **competência exclusiva do Prefeito**, impede o prosseguimento deste projeto, confira-se:

Artigo 40 - São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e vencimentos; (grifo nosso)

4. Como se vê, a LOM estabelece determinadas matérias que somente o Prefeito poderia iniciar, tal como a presente, que versa sobre servidor público e seu regime jurídico, de modo que os Vereadores não podem apresentar projetos tal como o que ora se analisa.

5. Assim, devido ao vício de iniciativa acima apontado, que **não** possui meio de ser corrigido no âmbito do Poder Legislativo, a proposta não pode prosseguir validamente, cabendo a INDICAÇÃO¹ na forma do Regimento Interno, se assim entender o nobre proponente.

¹ Art. 101. Indicação é a proposição em que o Vereador sugere medidas de interesse público à Administração Direta ou Indireta do Município, por estarem fora da competência do Poder Legislativo, de acordo com os artigos 27 e 28 da Lei Orgânica Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

6. Sem prejuízo, no mérito anota-se que outros entes da Federação – União e Municípios – apresentaram proposições sobre o mesmo tema, as quais não prosperaram. No âmbito da União foi apresentado o Projeto de Lei 3928/2020, o qual foi sumariamente arquivado em 2021 com rejeição da matéria, conforme parecer da Comissão de Educação (anexo).

7. Por sua vez, no Município de Curitiba idêntica proposta foi protocolada ao final de 2024, a qual recebeu parecer jurídico negativo e posteriormente foi arquivada pela Comissão de Constituição e Justiça (anexos).

III. CONCLUSÃO

1. Face ao exposto, sem qualquer avaliação sobre o mérito da proposta, concluímos que a presente proposição **NÃO** reúne condições para tramitação, pelo vício de iniciativa retro apontado, recomendando-se o ARQUIVAMENTO.

2. Acaso outro seja o entendimento, a proposição deverá ser submetida às Comissões de Constituição e Justiça, Educação, Cultura e Esportes e Segurança, Direitos Humanos e Cidadania.

3. Se receber parecer favorável das referidas comissões e encaminhado ao Plenário, sujeitar-se-á a apenas um turno de discussão e votação e dependerá do voto favorável da maioria simples, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara.

4. Neste tipo de proposição, **não** deve ser colhido o voto do Presidente do Legislativo, salvo se houver empate.

5. É o parecer.

Jacareí, 10 de fevereiro de 2025.

Jorge Alfredo Céspedes Campos
Consultor Jurídico Legislativo

PL 3928/2020

Projeto de Lei

Situação: Arquivada

Identificação da Proposição

Autor

[Marcelo Brum - PSL/RS](#), [Eduardo Bolsonaro - PSL/SP](#)

Apresentação

24/07/2020

Ementa

Estabelece a obrigatoriedade de realização, pelos professores da rede pública de ensino, o exame toxicológico de uso de drogas ilícitas.

Informações de Tramitação

Forma de apreciação

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

Regime de Tramitação

Ordinário (Art. 151, III, RICD)

Despacho atual:

Data	Despacho
14/12/2020	Às Comissões de Educação e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II. Regime de Tramitação: Ordinária (Art. 151, III, RICD)

Prazos:

Descrição	Início do prazo
Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões a partir de 15/06/2021)	15/06/2021

Última Ação Legislativa

Data	Ação
24/11/2021	Mesa Diretora (MESA) Arquivado nos termos do art. 133 do RICD (rejeição nas Comissões de mérito).

Documentos Anexos e Referenciados

- Avulsos
- Destaques (0)
- Emendas ao Projeto (0)
- Emendas ao Substitutivo (0)
- Histórico de Despachos (1)
- Legislação citada
- Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos (2)
- Recursos (0)
- Redação Final
- Mensagens, Ofícios e Requerimentos (1)
- Relatório de conferência de assinaturas
- Dossiê digitalizado

Tramitação

Obs.: o andamento da proposição fora desta Casa Legislativa não é tratado pelo sistema, devendo ser consultado nos órgãos respectivos.

Data	Andamento
24/07/2020	<p>Plenário (PLEN)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Projeto de Lei n. 3928/2020, pelo Deputado Marcelo Brum (PSL/RS), que "Estabelece a obrigatoriedade de realização, pelos professores da rede pública de ensino, o exame toxicológico de uso de drogas ilícitas". • Apresentação do Requerimento n. 1928/2020, pelos Deputados Marcelo Brum (PSL/RS) e Eduardo Bolsonaro PSL, que "Solicitamos a inclusão de co-autoria do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro (PSL/SP) no Projeto de Lei 3928/2020, de autoria do Deputado Federal Marcelo Brum (PSL/RS), que estabelece a obrigatoriedade de realização, pelos professores da rede pública de ensino, o exame toxicológico de uso de drogas ilícitas".
29/07/2020	<p>Mesa Diretora (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deferido o Requerimento n. 1.928/2020, conforme despacho do seguinte teor: "Defiro. Publique-se."
14/12/2020	<p>Mesa Diretora (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Às Comissões de Educação e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II. Regime de Tramitação: Ordinária (Art. 151, III, RICD)
15/12/2020	<p>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encaminhada à publicação. Publicação Inicial em avulso e no DCD de 16/12/2020.
11/03/2021	<p>Comissão de Educação (CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento pela CE.
11/06/2021	<p>Comissão de Educação (CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Designado Relator, Dep. Professor Alcides (PP-GO)
14/06/2021	<p>Comissão de Educação (CE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões a partir de 15/06/2021)

Data	Andamento
22/06/2021	Comissão de Educação (CE) <ul style="list-style-type: none">• Encerrado o prazo de 5 sessões para apresentação de emendas ao projeto (de 14/06/2021 a 22/06/2021). Não foram apresentadas emendas.
13/09/2021	Comissão de Educação (CE) <ul style="list-style-type: none">• Apresentação do Parecer do Relator n. 1 CE, pelo Deputado Professor Alcides (PP/GO).• Parecer do Relator, Dep. Professor Alcides (PP-GO), pela rejeição.
06/10/2021	Comissão de Educação (CE) - <u>09:00 Reunião Deliberativa Extraordinária (virtual)</u> <ul style="list-style-type: none">• Retirado de pauta, de ofício.
03/11/2021	Comissão de Educação (CE) - <u>14:30 Reunião Deliberativa Extraordinária (semipresencial)</u> <ul style="list-style-type: none">• Lido o Parecer pelo Relator.• Discutiram a Matéria: Dep. Ivan Valente (PSOL-SP), Dep. Gastão Vieira (PROS-MA) e Dep. Natália Bonavides (PT-RN).• Aprovado o Parecer.
08/11/2021	Comissão de Educação (CE) <ul style="list-style-type: none">• Apresentação do Parecer de Comissão n. 1 CE, pela Comissão de Educação.
09/11/2021	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) <ul style="list-style-type: none">• Parecer recebido para publicação.• Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Educação Publicado no DCD de 10/11/2021, Letra A.
10/11/2021	Mesa Diretora (MESA) <ul style="list-style-type: none">• Sujeito a arquivamento, nos termos do art. 133 do RICD. Prazo para apresentação de recurso, nos termos do § 1º do art. 58 do RICD (5 sessões a partir de 11/11/2021).
24/11/2021	Mesa Diretora (MESA) <ul style="list-style-type: none">• Encerramento automático do Prazo de Recurso 24/11/2021 20:41:57. Não foram apresentados recursos.• Encerramento automático do Prazo de Recurso 24/11/2021 20:35:00. Não foram apresentados recursos.• Arquivado nos termos do art. 133 do RICD (rejeição nas Comissões de mérito).

[Versões para Impressão](#)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.928, DE 2020

Estabelece a obrigatoriedade de realização, pelos professores da rede pública de ensino, o exame toxicológico de uso de drogas ilícitas.

Autores: Deputados **Marcelo Brum** e **Eduardo Bolsonaro**

Relator: Deputado **Professor Alcides**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.928, de 2020, de autoria dos Deputados Marcelo Brum e Eduardo Bolsonaro, torna obrigatório o exame toxicológico de uso de drogas ilícitas, com larga janela de detecção, para professores da rede pública de ensino, previamente à admissão e, após, com periodicidade anual.

A proposta garante a contraprova em caso de resultado positivo e, sendo detectado o uso de droga ilícita, o professor receberá recomendação de tratamento, sem prejuízo de outras medidas administrativas, na forma do regulamento.

Por fim, estabelece a entrada em vigor em trezentos e sessenta e cinco dias após a publicação.

Os nobres autores argumentam que “o uso abusivo de drogas ilícitas é um grave problema de saúde pública (...). Quando afeta crianças e adolescentes, os efeitos são ainda mais trágicos, comprometendo também o ensino e o futuro deles”. Ademais, destacam que “professores são peça chave na prevenção da dependência a drogas, por terem contato prolongado com os alunos, avaliando seu desempenho e comportamento diariamente. Considerando esse fato, não é admissível que os profissionais do ensino possam ser, eles mesmos, dependentes de drogas ilícitas. Para um aluno, que vê no professor um modelo de pessoa, encontrá-lo sob efeito de entorpecentes seria um trauma, ou até um estímulo para este comportamento danoso”.

O projeto está sujeito à apreciação conclusiva e foi distribuído às Comissões de Educação, para análise de mérito; e de Constituição, Justiça e de Cidadania, para exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o Relatório.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Professor Alcides
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211026131000>

11
Apresentação: 13/09/2021 11:10 - CE
PRL I CE => PL 3928/2020

PRL n.1



LexEdit



II - VOTO DO RELATOR

O projeto em apreço prevê a realização de exames toxicológicos de uso de drogas ilícitas pelos professores da rede pública de ensino, previamente à admissão e depois anualmente.

O professor tem papel fundamental na efetivação do direito constitucional a uma educação de qualidade. Para valorização desse profissional, é preciso reconhecer a importância do seu papel social, a sua centralidade no processo de ensino-aprendizagem, entre outros aspectos, além de uma remuneração apropriada pelo exercício da função, aspectos observados no Plano Nacional de Educação - PNE, Lei nº 13.005, de 2014.

O PNE estabelece diretrizes e metas para o desenvolvimento nacional, estadual e municipal da educação. O Plano vincula os entes federativos às suas medidas, e os obriga a tomar providências próprias para alcançar as metas previstas.

Dentre as diretrizes do Plano, destacamos: melhoria da qualidade da educação; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; valorização dos profissionais da educação e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

O PNE destaca a importância dos professores no ensino de qualidade e possui as seguintes metas voltadas a esses profissionais:

- Meta 13: elevar o número de professores mestres ou doutores no ensino superior para 75%, com 35% doutores;
- Meta 16: formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação, além de garantir a todos os profissionais da educação básica a formação continuada na respectiva área de atuação;
- Meta 17: valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica equiparando seu rendimento médio ao dos demais profissionais com o mesmo grau de escolaridade;
- Meta 18: desenvolver plano de carreira para os professores da educação básica pública no prazo de 2 anos.

A melhoria da educação e, conseqüentemente, das taxas de escolarização da população e dos índices educacionais estão relacionados, entre outros, à valorização dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica. As pesquisas mostram que professores com condições dignas de trabalho, formação adequada e que se sentem valorizados contribuem para uma aprendizagem mais significativa dos estudantes, resultando em maior qualidade da educação.

O esforço federativo para a implantação de programas e ações voltados à melhoria da qualidade da educação apresenta avanços com relação ao acesso, permanência e melhoria da aprendizagem dos estudantes. No entanto, há muito a ser feito com relação à valorização profissional na educação brasileira.

Em que pese a preocupação do autor, o projeto em análise não nos parece razoável, pois, além de restringir o exame a apenas uma categoria profissional, também implica gastos públicos, o que pode inviabilizar a implementação de infraestruturas essenciais nas escolas. Além disso, não indica fonte de receita.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Acreditamos que o caminho para o sucesso da educação brasileira é, entre outros, a gestão do gasto público, de forma a investir na valorização dos profissionais, na qualidade do ensino, na infraestrutura das escolas e na disponibilização do acesso à internet e equipamentos necessários.

Diante do exposto, votamos, no mérito, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.928, de 2020.

Sala da Comissão, em 9 de setembro de 2021.

Deputado **PROFESSOR ALCIDES**

Relator

13/

Apresentação: 13/09/2021 11:10 - CE
PRL 1 CE => PL 3928/2020

PRL n.1



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Professor Alcides
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211026131000>



LexEdit



Câmara Municipal de Curitiba

PROCURADORIA JURÍDICA - PROJURIS

Instrução 00294/2024

Projeto de Lei Ordinária nº 005.00138.2024

Ementa: Estabelece a obrigatoriedade de realização de exame toxicológico, pelos professores da rede pública de ensino e detentores de mandatos eletivos, para detectar substâncias psicoativas ou drogas psicotrópicas - ilícitas.

Iniciativa: Eder Borges

Instrutor: Rodrigo Augusto Campos Baptista

Comissões: Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, Comissão de Educação, Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, Comissão de Saúde e Bem Estar Social, Comissão de Serviço Público

1 - Síntese da proposição legislativa

Em análise o Projeto de Lei Ordinária sob nº 005.00138.2024, de iniciativa do Sr. Vereador Eder Borges, de efetivo protocolo em 17/09/2024, com a ementa "Estabelece a obrigatoriedade de realização de exame toxicológico, pelos professores da rede pública de ensino e detentores de mandatos eletivos, para detectar substâncias psicoativas ou drogas psicotrópicas - ilícitas".

Na justificativa o proponente aduz que considera que as atribuições de serviços e responsabilidades inerentes ao cargo público, imbuídos do compromisso de bem servir e, principalmente, ofertar a proteção às crianças e aos adolescentes da má conduta de servidores, reforça a necessidade da triagem que já é aplicada em outros integrantes da carreira pública como policiais rodoviários, civis, militares, guarda municipal e bombeiros.

2 - Identidade ou semelhança com proposições antecedentes

A Seção de Referência Legislativa informou que não foi encontrada legislação municipal pertinente. A Divisão de Apoio Procedimental informou que não foi encontrada proposição similar apresentada neste Legislativo.

Partindo destas informações, não aparenta haver óbice no quesito deste item à regular tramitação da proposição, que deve ser objeto de apreciação pela Comissão permanente competente à análise de admissibilidade.

3 - Constitucionalidade formal objetiva: processo legislativo

Listadas nos Art. 59, da Constituição da República; no Art. 50, da Lei Orgânica de Curitiba; e no Art. 113, do Regimento desta Casa, as espécies de normativas primárias têm

15

abrangências peculiares no processo legislativo. As regras detêm observância obrigatória ao que expressa a CRFB (STF, ADI 2.719-1-ES), sendo nulas as proposições que conflitem com normas do devido processo legislativo (Art. 49, LOMC).

Abrangendo um procedimento amplo, a espécie Lei Ordinária é um tipo de regra geral à emissão normativa ampla do Poder Legislativo. Ela será a espécie a ser observada toda vez que as demais não estiverem expressas. Comporta fases como o exame técnico, o estudo e a discussão fracionados por Comissões Temáticas e, por fim, a discussão e a deliberação do plenário da Casa.

4 - Constitucionalidade formal orgânica: competência legislativa

Inicialmente, a Constituição da República posiciona a competência do Município numa conformação genérica, bem como na defesa de certos valores, prevendo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber

[...]

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

[...]

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Em nível federal, a Lei nº 13.103/2015, que dispõe sobre o exercício da profissão de motorista, estabelece que o exame toxicológico é obrigatório para motoristas das categorias C, D e E que tenham CNH válida, precisam renovar ou obter a licença. Por sua vez, a Lei nº 14.599/2023 postergou a exigência do exame toxicológico periódico para obtenção e renovação da Carteira Nacional de Habilitação e alterou a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

A LOMC posiciona a competência do Município dispor sobre tema de interesse local, como descrevem os artigos infracitados:

Art. 11 Compete ao Município prover a tudo quanto respeita ao seu interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, em especial:

[...]

Art. 13 Compete ao Município, respeitadas as normas de cooperação fixadas em lei, de forma concorrente cumulativa com a União e o Estado: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15/2011)

[...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia de acessibilidade às pessoas com deficiência.

[...]

Art. 156 O Município de Curitiba, em ação conjunta e integrada com a União e o Estado, assegurará os direitos relativos à educação, à saúde, à alimentação, à moradia, à cultura, à capacitação ao trabalho, à assistência social, à segurança pública, ao lazer, ao desporto e ao meio ambiente equilibrado, priorizando a dignidade da pessoa humana. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15 /2011)

Art. 196 O Município assegurará, no âmbito de suas competências, a proteção e a assistência à família, especialmente à maternidade, à infância, à adolescência, à juventude e à velhice, bem como a educação da pessoa com deficiência, na forma da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15/2011)

[...]

Quanto à proteção e defesa da saúde, observa-se que o Art. 24, XII, CRFB, estabelece disciplina por legislação de competência concorrente apenas dos entes maiores da federação.

No entanto, o Art. 30, II, CRFB, permite aos Municípios exercer competência legislativa suplementar às normas editadas pelos outros entes da Federação, inclusive no que tange àquelas elencadas no Art. 24. A expressão "no que couber" utilizada pelo constituinte denota o limite da competência evidenciado no interesse eminentemente local a ser demonstrado. A doutrina do Min. Gilmar Mendes baliza o entendimento:

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 2 ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2008. p. 822)

Face ao interesse, várias normas municipais existem para delimitar o tema **Saúde** e podem auxiliar a análise no presente debate. Uma parte delas, a título de iniciação no tema:

Lei Ordinária nº 8.962/1996, que institui o Sistema Municipal de Auditoria do Sistema Único de Saúde;

Lei Ordinária nº 9.000/1996, que institui o Código de Saúde de Curitiba, dispõe sobre a proteção à saúde no âmbito do município;

Lei Ordinária nº 13.663/2010, sobre a Fundação Estatal de Atenção Especializada à Saúde (FEAES-Curitiba);

Lei Ordinária nº 14.064/2012, que trata sobre o Fundo Municipal de Saúde;

Lei Ordinária nº 15.209/2018, definindo os parâmetros para elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;

Lei Ordinária nº 15.799/2021, que dispõe sobre infrações administrativas de condutas e atividades lesivas ao enfrentamento da emergência do novo Coronavírus - Covid-19;

Lei Ordinária nº 15.814/2021, que autoriza a aquisição e a dispensa à respectiva população de vacinas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19;

Lei Ordinária nº 16.106/2022, que institui o Programa Acolhimento Familiar para a Pessoa Idosa;

Lei Ordinária nº 16.150/2023, que estabelece a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Síndrome de Down (T21);

Lei Ordinária nº 16.165/2023, que cria a Política Municipal de Orientação, Apoio e Atendimento ao Cuidador Familiar não Remunerado da Pessoa em Situação de Dependência;

Lei Ordinária nº 16.292/2024, que dispõe sobre a divulgação da lista de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede do Sistema de Saúde do Município.

Assim, face à natureza suplementar da competência do Município, um dos primeiros debates a se efetuar é no que pertine à explicitação do interesse local à presente pretensão normativa. Isso sem descuidar da necessária observância das normas dos demais entes da federação, bem como de superação de outras questões ora indicadas a serem transpostas.

Assim, de uma forma condicionada, reputa-se possível ao Município legislar sobre a matéria saúde, nos limites de seu interesse local, atento à ressalvada a seguir.

No que pertine aos detentores de mandatos eletivos, um outro raciocínio conclui pela inviabilidade ao Município legislar.

Ao se referir a mandatários de cargo eletivo, o projeto adentra a uma área bem mais ampla, que envolve interesses de nível nacional. Legislar sobre Direito Eleitoral transcende as realidades locais e regionais, sendo um dos fundamentos de a Constituição da República direcionar tal tema à esfera privativa da União:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

18
J

I - direito civil, comercial, penal, processual, **eleitoral**, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(grifo nosso)

Temas como condições de elegibilidade e as referentes ao exercício do mandato eletivo estão disciplinadas pela Constituição da República, pela Lei das Eleições (Lei Federal nº 9.504/1997), Lei dos partidos políticos (Lei Federal nº 9.096/95) e pelo Código Eleitoral (Lei Federal nº 4.737/1965).

Deste modo, não se encontra apto o Município para legislar sobre esta matéria.

5 - Constitucionalidade formal subjetiva: iniciativa

Sobre o mesmo tema, esta Procuradoria se manifestou pela Instrução nº 0291.2021 no Projeto de Lei nº 005.00169.2021, acerca de exames psicológicos e toxicológicos periódicos aos integrantes da Guarda Municipal de Curitiba, para o qual se remete análise na íntegra.

De uma forma geral, há que se avaliar a amplitude da proposta para tratar de um tema que abarca a saúde relacionada a um grande público interno da Administração Pública.

Do princípio da separação de Poderes (divisão funcional do poder) constante do art. 7º da Constituição Estadual decorrem a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo para criação e extinção de órgãos da Administração Pública (Art. 66, I e IV, CE) e a reserva da Administração, consistente na prerrogativa da prática de certos atos pelo Poder Executivo de maneira privativa, como o exercício da direção superior da administração (Art. 87, III, CE), a prática dos demais atos de administração nos limites de sua competência (Art. 87, V, CE) e a disposição, mediante decreto, da organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos (Art. 87, VI, CE).

No que pertine à iniciativa estrita, há que retornar à Lei Orgânica Municipal para inicialmente averiguar que:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Executivo, entre outras previstas nesta Lei Orgânica, leis que disponham sobre:

[...]

III. Criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal.

[...]

Art. 72. Ao Prefeito compete:

[...]

V - Dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei.

[...]

XIII - celebrar convênios ou consórcios com entidades públicas ou particulares, na forma da lei, remetendo extrato simplificado com o conteúdo e abrangência à Câmara Municipal de Curitiba, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da assinatura,

19
/

sem prejuízo da possibilidade de requisição por esta de inteiro teor destes instrumentos, com remessa em igual prazo. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15/2011)
[...]

Art. 76. O governo do Município é exercido pelo Prefeito, a quem incumbe, com o auxílio dos Secretários Municipais e Presidentes das entidades da administração indireta, a direção superior da Administração Municipal.
[...]

Art. 78 Os órgãos da administração direta vinculam-se ao Prefeito por linha de subordinação hierárquica, e as entidades da administração indireta por linha de tutela, mantendo o Poder Executivo o controle de legalidade, político, institucional, administrativo e financeiro sobre as entidades públicas com personalidade de direito público ou privado. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 15/2011)
[...]

No que pertine à iniciativa legislativa, cita-se o professor Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; **matéria de organização administrativa** e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; **regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais**, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.
(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 633) (grifo nosso)

Duas das principais leis que organizam a estrutura da Administração Municipal dispõe, dentre outros assuntos, sobre as atribuições das Secretarias responsáveis por estas áreas do projeto:

Lei Ordinária nº 7.671, de 10 de junho de 1991

Art. 22 - Será de competência da Secretaria Municipal da Saúde o planejamento operacional e a execução da política de saúde do Município, através da implementação do Sistema Municipal de Saúde e do desenvolvimento de **ações de promoção, proteção e recuperação da saúde da população com a realização integrada de atividades assistenciais e preventivas**; da vigilância epidemiológica, sanitária e nutricional de orientação alimentar e de saúde do trabalhador; da prestação de serviços médicos e ambulatoriais de urgência e de emergência; da promoção de campanhas de esclarecimento, objetivando a preservação da saúde da população; da implantação e fiscalização das posturas municipais relativas à higiene

20

e à saúde pública; do controle de vetores de doenças e desratização; da apreensão de animais; da participação na formulação da política de proteção do meio ambiente; da articulação com outros órgãos municipais, demais níveis de governo e entidades da iniciativa privada para o desenvolvimento de programas conjuntos, a regulamentação, normatização e a fiscalização dos produtos de origem animal que sejam comercializados no Município; a promoção do registro dos estabelecimentos que produzam matéria-prima, manipulem, beneficiem, transformem, industrializem, preparem, acondicionem, embalem produtos de origem animal; a promoção dos registros dos produtos de origem animal e o outras atividades correlatas. (Redação dada pela Lei nº 8240/1993) (Redação acrescida pela Lei nº 10130/2000) (sic)

Lei Ordinária nº 15.461, de 10 de julho de 2019

Art. 10. Fica criada a Secretaria Municipal de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação, sigla SMAP, órgão da Administração Direta, de natureza meio, com a finalidade de promover a integração e articulação da gestão administrativa com os demais órgãos do Município, bem como definir, planejar e executar a política geral de recursos humanos e a política de tecnologia da informação do Município, com as seguintes competências: (Redação dada pela Lei nº 15.906/2021)

- I - realizar o monitoramento de serviços por intermédio da implementação de um conjunto de políticas, normas, procedimentos, técnicas e práticas que permitam acompanhar a qualidade dos serviços prestados ao Município por terceiros;
- II - realizar a implementação e o monitoramento da política de gestão da logística, do transporte interno e do processo de contratação definido como estratégico para o Município, em sinergia com os demais órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município;
- III - orientar e promover a gestão da desapropriação, da locação de imóveis, da permissão de uso e do patrimônio imobiliário e mobiliário dos órgãos da administração direta, assessorando as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Município em assuntos correlatos;
- IV - elaborar e executar a política de aquisições, definindo as diretrizes para realização de compras e contratações centralizadas e descentralizadas;
- V - implementar e acompanhar a política municipal de arquivos, bem como garantir o acesso e a proteção ao conjunto de documentos produzidos e recebidos pelos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Município;
- VI - estudar, propor e viabilizar formas de atuação conjunta entre o poder público e a iniciativa privada;
- VII - desenvolver ações para a gestão de pessoas referentes ao registro, processamento, monitoramento e disponibilização de informações no âmbito pessoal, funcional e financeiro da Administração Pública Municipal, de acordo com a legislação vigente;
- VIII - definir políticas e desenvolver ações relativas ao trabalho e à saúde visando promover, proteger, prevenir e recuperar a saúde individual e coletiva dos servidores e empregados públicos da administração direta, autárquica e fundacional do Município de Curitiba;**
- IX - definir políticas, desenvolver e gerenciar ações de sistematização dos cargos e empregos públicos, de provimento de pessoas, do desenvolvimento de carreiras e remuneração na Administração Direta, Autárquica e Fundacional**

do Município de Curitiba, por meio de concursos, processos seletivos, admissão, movimentação, remanejamento, exoneração, planos de carreira e avaliação de pessoal;

X - realizar o controle de atos formais relativos à gestão de pessoas na Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Curitiba;

XI - realizar a gestão da relação do Município com as entidades representantes dos servidores e empregados públicos municipais;

XII - administrar as dotações orçamentárias que vierem a ser atribuídas ao Órgão, por delegação de outras unidades orçamentárias no âmbito da administração direta, conforme decreto específico;

XIII - assessorar os demais órgãos do Município na sua área de competência;

XIV - apoiar o uso da Tecnologia da Informação - TI para aumentar a produtividade do setor público e do Município, melhorando a eficiência das operações da Administração Municipal;

XV - apoiar o uso da Tecnologia da Informação - TI para melhorar a prestação de serviços públicos ao cidadão de Curitiba;

XVI - zelar pela transparência da gestão pública;

XVII - garantir a disponibilidade, a operacionalidade, a segurança e o acesso aos sistemas de informação e às bases de dados do Município, de forma a assegurar o seu suporte ao bom funcionamento da Administração Pública Municipal;

XVIII - coordenar a atuação dos Núcleos Setoriais de Informação e Tecnologia dos órgãos e demais entidades da Administração Pública Municipal;

XIX - realizar outras atividades que lhe forem atribuídas na área de atuação.

(grifos nossos)

Entendimentos do STF sobre normativas acerca de servidores públicos apontam no seguinte sentido:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 7.428/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS. ANISTIA DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS A POLICIAIS CIVIS, POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES PELA PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS REIVINDICATÓRIOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA RESERVADA À **INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO E DISCIPLINAR DE SERVIDORES PÚBLICOS.** RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos, no que se enquadra a lei de iniciativa parlamentar que concede anistia a infrações administrativas praticadas por servidores civis e militares de órgãos de segurança pública. 2. Ação Direta julgada procedente.

(ADI 4928, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2021, DJe-018 DIVULG 01-02-2022 PUBLIC 02-02-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 1.097 /2009 DE SÃO PAULO. SISTEMA DE PROMOÇÃO PARA OS INTEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL QUANTO ÀS ALEGAÇÕES DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PARIDADE E DA ISONOMIA E DE CONTRARIEDADE AOS INCS. V E VI DO ART. 206 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

22y

IMPROCEDÊNCIA DA ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI ESTADUAL. **COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR PARA A INICIATIVA DE LEIS SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO E REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO.** AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

(ADI 4359, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 15-05-2020, DJe-137 DIVULG 02-06-2020 PUBLIC 03-06-2020)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL: ART. 2º DA LEI N. 4.997/1994, ART. 2º DA LEI N. 56/1994 E ART. 2º DA LEI N. 4.888/1994, COM A ALTERAÇÃO DA LEI N. 7.419/2002, DO ESPÍRITO SANTO. AFRONTA À AL. C DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 E AO INC. II DO 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Preliminar de prejuízo da ação direta de inconstitucionalidade quanto ao art. 2º da Lei n. 4.997/1994: mudança da denominação para Lei Complementar n. 57/1994. Modificação do título sem alteração do conteúdo da norma. Prejudicialidade afastada. 2. Causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade. Possibilidade do confronto da legislação impugnada com dispositivo constitucional não suscitado na inicial. Precedentes. 3. Inconstitucionalidade formal: al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. **Competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.** 4. Inconstitucionalidade material: inc. II do art. 37 da Constituição da República. Afronta à norma constitucional da prévia aprovação em concurso público. Forma de provimento derivado de cargo público abolida pela Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2914, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2020, DJe-135 DIVULG 29-05-2020 PUBLIC 01-06-2020)

(grifos nossos)

A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e violaria o princípio constitucional da separação de poderes, denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do Pleno do STF:

O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(STF - Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Na forma como está constituída, a proposição apresenta-se com vício de iniciativa, dadas as atribuições do Poder Executivo Municipal, bem como do Poder Legislativo Federal.

Necessária, portanto, uma avaliação mais aprofundada, em especial por parte da Comissão de Constituição e Justiça, na análise de limites à atividade legislativa desta Casa.

6 - Constitucionalidade Material

Caso se entenda possível ultrapassar as explicitadas questões sobre competência legislativa e sobre iniciativa, dos itens anteriores, seguem outras de ordem material a serem analisadas no debate legislativo.

A análise da constitucionalidade material das proposições se relaciona com o conteúdo da norma proposta, com conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. A legitimidade da atuação legislativa é aferida por meio da conformação da norma aos limites constitucionais, veda-se ao legislador exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book - não paginado).

Adiantando uma questão de matiz legística (aqui sob o aspecto material), a ser realizada no item 8 à frente, a principal observação a ser promovida neste ponto é no que pertine à adequação do conteúdo à modalidade. O fracionamento do tema é problema recorrente na maioria dos projetos que se apresentam nas Casas Legislativas. Entretanto, disciplina a LC 95/98:

Art. 7º [...]

[...]

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Como já foram citadas no item 4 desta Instrução, existem importantes normas vigentes que tratam de forma ampla sobre saúde, bem como sobre o regime funcional dos servidores.

Assim, em função da similaridade em seus temas, o caminho mais adequado não é emitir uma lei isolada a mais, mas sim alterar aquelas normas já existentes que regem a matéria com maior completude, em especial algumas das normas já mencionadas. Com isso, concentra-se a matéria, facilitando a apreensão e aplicação das normas pela sociedade e pelo Poder Público.

Outro importante ponto legístico material refere-se à composição do Art. 3º do projeto. Este artigo não apresenta uma sanção. Comparando-o com o §2º do Art. 2º, verifica-se que apenas este estabelece a sanção de impedimento da assunção da vaga pleiteada.

Para efeito conceitual, importante explicitar que na página oficial do STF, há o seguinte vocabulário:

A rigor, EXAME TOXICOLÓGICO refere-se ao exame laboratorial sob a presença do princípio ativo ou metabólitos de drogas que verifica a presença de substância tóxica no organismo humano. EXAME DE DEPENDÊNCIA TOXICOLÓGICA refere-se ao exame psicológico e/ou psiquiátrico que tenta inferir a dependência química ou psicológica do examinado. Contudo, os acórdãos da base de pesquisa do STF mostram que ambos os exames são tratados da mesma forma, não havendo qualquer diferença entre eles, razão pela qual o TSTF não adotou a referida

distinção, optando como descritor EXAME TOXICOLÓGICO, para caber em qualquer situação.
(disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=EXAME%20TOXICOL%3%93GICO>)

Por outro lado, a parte textual do projeto que contém o termo "larga janela de detecção" apresenta alguma subjetividade interpretativa. Tratando-se de um conceito indeterminado, significa uma imprecisão que alarga a interpretação e, conseqüentemente, pode interferir na realização de ações pretendidas pelo legislador.

Desta forma, aparenta-se necessária a adequação para constar, por exemplo, um período em dias, comumente encontrado em normas analisadas em decisões judiciais na esfera penal.

Um ponto central a ser analisado se refere ao fundamento do porquê do direcionamento a apenas dois tipos de agentes públicos: professores e detentores de mandato. Para tal questionamento, deve-se passar por toda uma análise de princípios da nossa Carta Magna. Desde a dignidade da pessoa humana, o impedimento de discriminação, até a inviolabilidade da intimidade. No entanto, não se pode esquecer que nenhum direito é absoluto e não há hierarquia entre as normas constitucionais.

Assim, para este exercício de ponderação, há que se observar a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, observando que um resultado adequado apresenta mais benefícios do que malefícios na soma.

Específico sobre este tema, importa salientar uma decisão do Conselho Nacional de Justiça acerca da ilegalidade de imposição do exame toxicológico a qualquer ocupante de cargo público:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO DE CONSULTA SOBRE A VALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 13/2008 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. EXAME TOXICOLÓGICO. REQUISITO PARA INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DESCONSTITUIÇÃO DO ATO.

1. Procedimento de Controle Administrativo resultante da conversão da consulta formulada pelo Sindicato dos Servidores da Justiça do Estado do Maranhão, acerca da validade da Resolução n. 15/2009 do TJ/MA, que instituiu exigência de exame toxicológico como requisito para a investidura em cargo público efetivo.

2. A exigência contida na Resolução n. 15/2009 é inadequada para os fins declarados, por estabelecer consequência desproporcional de impedimento à nomeação do candidato que tenha apresentado resultado positivo de exame toxicológico, sem complementação de outros exames indicativos da condição de usuário ou de dependente de drogas;

3. A fixação da exigência por meio de Resolução do TJ/MA, como requisito para investidura em cargo público, sem interferência do legislador, importa violação ao princípio da legalidade (CF artigo 37, I e II).

(CNPJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0002989-91.2009.2.00.0000 - Rel. JOSÉ ADONIS CALLOU DE ARAÚJO SÁ - 98ª Sessão Ordinária - julgado em 09/02/2010).

(grifo nosso)

Cumprе ressaltar que uma das hipóteses atualmente legais de exigência de exame toxicológico é a referente à contratação e admissão de motoristas, por meio da edição das Leis Federais já indicadas no item 4 desta Instrução.

Para este caso dos motoristas profissionais, a imposição se justificou após longo estudo e formação do entendimento sobre a necessidade prática da exigência e face ao risco da profissão.

Assim já se manifestou o STF [1]:

CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. CLT - LEI 13.103/2015. POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE MOTORISTA. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AOS DIREITOS SOCIAIS E ÀS NORMAS DE PROTEÇÃO AO TRABALHADOR PREVISTAS NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RAZOABILIDADE NA PREVISÃO DE NORMAS DE SEGURANÇA VIÁRIA. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Compete ao Congresso Nacional regulamentar, especificamente, a profissão de motorista profissional de cargas e de passageiros, respeitando os direitos sociais e as normas de proteção ao trabalhador previstos na Constituição Federal. 2. **São legítimas e razoáveis as restrições ao exercício da profissão de motorista em previsões de normas visando à segurança viária em defesa da vida e da sociedade**, não violando o texto constitucional a previsão em lei da exigência de exame toxicológico. [...]

(ADI 5322, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, DJe-s/n DIVULG 29-08-2023 PUBLIC 30-08-2023)

(grifo nosso)

Imprescindível frente de análise que deve ser realizada neste processo relaciona-se à aferição da proporcionalidade das ordens emanadas da norma pretendida.

Os debates a serem realizados também devem abordar a identificação da necessidade da edição de uma norma, da sua efetividade e de seu impacto prático. Conforme leciona Alexandre de Moraes, a expressão "processo legislativo" tem dois significados: um jurídico e outro sociológico.

Juridicamente, segundo o autor, trata-se no conjunto coordenado de disposições que regem o procedimento a ser seguido pelo órgão competente na produção das leis e atos normativos que derivam imediatamente da Constituição. Sob o ponto de vista sociológico, defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercerem sua tarefa. Portanto, o processo legislativo não se limita a seguir o procedimento de elaboração da norma, mas também de identificar a necessidade de sua elaboração e, diríamos mais, mensurar o seu impacto na realidade fática (MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-book - não paginado).

Expressa o STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. ART. 8º DA LEI N. 10.209/2001. PAGAMENTO ANTECIPADO DE VALE-PEDÁGIO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS. INDENIZAÇÃO AO TRANSPORTADOR, EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO PELO CONTRATANTE, EM VALOR VINCULADO AO FRETE CONTRATADO. ALEGADA OFENSA AO ART. 1º E AO

INC. LIV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIMITES DE INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE COMO PARÂMETRO CONSTITUCIONAL DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE ABUSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES. INDENIZAÇÃO LEGAL QUE NÃO SE DEMONSTRA DESARRAZOADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

[...] 3. A atividade legislativa sujeita-se à estrita observância de diretriz fundamental pela qual, havendo suporte teórico no princípio da proporcionalidade, vedam-se os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. Precedentes. [...] (STF - ADI 6031, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/03 /2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-090 DIVULG 15-04-2020 PUBLIC 16-04-2020)

Pelo exposto, cabe ao Poder Legislativo discutir e deliberar sobre os seus próprios limites, em controle de constitucionalidade preventivo durante o processo legislativo, procedendo a verificação de possíveis vícios materiais que envolvam o conflito direto do ato legislativo proposto com os parâmetros constitucionais e a conformação na legislação vigente.

7 - Despesas orçamentárias

Considerando dispositivos que remetem à obrigação de realização do exame em volumoso número de servidores e agentes políticos, vislumbra-se a tendência de demandar a necessidade de destinação de recursos financeiros. Não se estabelece na proposição quem deverá arcar com o custo do exame àqueles que ainda estão fora do serviço público, mas àqueles que já se encontram no serviço público tende a ser arcado pelo Poder Público.

Um dos dispositivos constitucionais mais direcionados ao tema face a proposições legislativas foi inserido através da Emenda Constitucional nº 95/16 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o seguinte texto:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Tal artigo do ADCT, também aplicável aos Municípios [2], trouxe a nível constitucional a preocupação prevista no Art. 14 da LRF (LC 101/00) que é a implementação de despesas ou renúncia de receitas sem os devidos estudos de impacto.

De uma forma geral, há que se destacar que havendo a geração de despesas em decorrência da aprovação da presente proposição, em complemento devem ser observadas as normas de responsabilidade fiscal quanto a estudos, estimativas e obrigações.

Tais preceitos estão expressos, dentre outros dispositivos, pelos Arts. 165, 166 e 167 da CRFB; Arts. 54 e 132 da LOMC; Arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal Federal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000); bem como Arts. 8º, 9º e 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal de Curitiba (Lei Complementar nº 101 de 25 de agosto de 2017).

8 - Técnica legislativa

No que tange à análise de estrutura legística resta importante também analisar, a título orientativo de futuras proposições, que o presente Projeto incorre em irregularidades técnicas face a parâmetros regulamentadores, como a Lei Complementar Federal nº 95/98 [3], que se fundamenta no Art. 59, §ún. da Constituição da República.

Além da legística material, como já iniciada no item 6, importa destacar pontos de legística formal como a seguir se expressa.

A figura da ementa tem um viés informativo, um papel preponderante a indicar a temática, como expressa a LC nº 95/98:

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei. (g.n.)

Portanto, sua função é identificar o objeto de forma imediata e não o conteúdo normativo com que o objeto está sendo tratado, restando inadequada a utilização de termos como "estabelece a obrigatoriedade", pois se trata de verbo de ordem.

No texto, a abrangência do Art. 1º está totalmente inserida no Art. 2º. Ou seja, o texto do Art. 1º é totalmente desnecessário, haja vista a existência do Art. 2º, já em seu *caput*.

Pelo Art. 4º do projeto, observa-se a intenção de imediaticidade. Entretanto, para a parte final de qualquer projeto legislativo é incentivado pelas normas legísticas que alterações complexas sejam acompanhadas de *vacatio legis*, partindo de 60, 90 dias da publicação, por exemplo. A intervenção pretendida neste projeto, caso aprovada, abrangeria vários setores públicos e privados. Deste modo, é importante a avaliação de razoável prazo para evitar surpresas pelo desconhecimento da nova regra, bem como proporcionar amplo conhecimento também pela sociedade:

LC 95/98

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

A intenção do Ordenamento Jurídico em conceder mais tempo entre a publicação e a vigência também se encontra positivada na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), em seu primeiro artigo, que expressa a regra geral dos 45 dias.

Tais observações ora apresentadas são demonstrações do espírito da citada Lei Complementar Federal na promoção de uma técnica que possibilite uma regra uníssona na produção legislativa e que, ao fim, promova identidade de âmbito nacional.

9 - Conclusão

Por todo o exposto, há que se ter em foco as análises acerca dos limites da competência do Município às matérias, da competência de iniciativa, aprofundamento de natureza material, as questões orçamentárias e financeiras, bem como as de legísticas apontadas.

Deste modo, face ao caráter técnico opinativo da presente instrução, cabe exclusivamente à Comissão de Constituição e Justiça apreciar a matéria e exarar Parecer conclusivo sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico e de técnica legislativa, conforme Art. 60, bem como o exame de admissibilidade no que pertine à constitucionalidade e conformidade à Lei Orgânica e ao Regimento Interno, conforme Arts. 62 e 62-A, todos do Regimento Interno desta Casa.

Admitida a proposição, oportunizam-se as análises das demais Comissões. Em respeito ao Art. 118, e em conformidade aos Arts. 60-A, §ún. e 62, todos do Regimento Interno desta Casa, esta Procuradoria Jurídica sugere a análise da presente proposição pelas Comissões Temáticas indicadas no preâmbulo desta Instrução, com o fim de promover estudos mais profundos e específicos às suas áreas de abrangência.

Por fim, resta ao plenário a análise final do mérito, oportunidade e conveniência da proposta.

Citações

[1] Em mesmo sentido: STF - RE 1349984, Relator(a): Min. NUNES MARQUES, Julgamento: 06/12/2021, Publicação: 10/01/2022; STF - RE 1065252, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 17/05/2023, Publicação: 19/05/2023.

[2] STF - ADI 6118, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 05-10-2021 PUBLIC 06-10-2021 ; TJPR - Órgão Especial - 0065305-46.2019.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DES. REGINA HELENA AFONSO DE OLIVEIRA PORTES - J. 12.04.2021

[3] BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm>

PROJURIS, 29 de outubro de 2024.

Rodrigo Augusto Campos Baptista
Procurador(a) Jurídico(a)



Câmara Municipal de Curitiba

10/02/2025
08:52

SALA DAS COMISSÕES

Projeto de Lei Ordinária nº 005.00138.2024

Ementa:

Estabelece a obrigatoriedade de realização de exame toxicológico, pelos professores da rede pública de ensino e detentores de mandatos eletivos, para detectar substâncias psicoativas ou drogas psicotrópicas - ilícitas.

Iniciativa: Eder Borges

Parecer nº 384/ 2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

1. DA SÍNTESE

Trata-se do projeto de lei ordinária nº 005.00138.2024, de autoria do Vereador Eder Borges, que "estabelece a obrigatoriedade de realização de exame toxicológico, pelos professores da rede pública de ensino e detentores de mandatos eletivos, para detectar substâncias psicoativas ou drogas psicotrópicas - ilícitas."

A justificativa é de que "É inadmissível que, pessoas que buscam ocupar cargo público estejam comprometidos com substâncias psicoativas em que os efeitos dessas drogas psicotrópicas, cientificamente comprovados, diminuem a capacidade de autogestão".

A PROJURIS emitiu a instrução de nº 294/2024.

É a breve síntese.

2. DO NECESSÁRIO ARQUIVAMENTO: inconstitucionalidades formais e material

Coaduno com o entendimento trazido pela Procuradoria, de que a proposta não pode prosperar, diante dos motivos que passo a expor.

O primeiro ponto diz respeito a competência legislativa. Assim como determina a Constituição da República, a A LOMC posiciona a competência do Município dispor sobre tema de interesse local, além de se ater, tão somente, a legislação suplementar àquelas a nível estadual e federal. Portanto, estes pontos, por si só, já não estão demonstrados na proposta. Além disto, no que pertine aos detentores de mandatos eletivos, um outro raciocínio conclui pela inviabilidade ao Município legislar, sendo de competência exclusiva da União assuntos que versem sobre direito eleitoral (art. 22, I/CF).

O segundo ponto versa sobre a iniciativa da vereança. A proposta, de maneira sintética, invade a competência exclusiva do Poder Executivo ao dispor sobre a organização da administração, não respeitando o princípio da reparação dos Poderes (vide artigos 53, 72, 76 e 78/LOMC). É este, também, o entendimento do STF:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 7.428 /2012 DO ESTADO DE ALAGOAS. ANISTIA DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS A POLICIAIS CIVIS, POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES PELA PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS REIVINDICATÓRIOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA

RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO E DISCIPLINAR DE SERVIDORES PÚBLICOS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos, no que se enquadra a lei de iniciativa parlamentar que concede anistia a infrações administrativas praticadas por servidores civis e militares de órgãos de segurança pública. 2. Ação Direta julgada procedente. (ADI 4928, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2021, DJe-018 DIVULG 01-02- 2022 PUBLIC 02-02-2022)

Na forma como está constituída, a proposição apresenta-se com vício de iniciativa, dadas as atribuições do Poder Executivo Municipal, bem como do Poder Legislativo Federal.

Uma terceira questão é da constitucionalidade material. Um ponto central a ser analisado se refere ao fundamento do porquê do direcionamento a apenas dois tipos de agentes públicos: professores e detentores de mandato. Para tal questionamento, deve-se passar por toda uma análise de princípios da nossa Carta Magna. Desde a dignidade da pessoa humana, o impedimento de discriminação, até a inviolabilidade da intimidade. No entanto, não se pode esquecer que nenhum direito é absoluto e não há hierarquia entre as normas constitucionais. Assim, para este exercício de ponderação, há que se observar a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, observando que um resultado adequado apresenta mais benefícios do que malefícios na soma. No caso dos motoristas profissionais, onde há legislação federal sobre o tema, a imposição se justificou após longo estudo e formação do entendimento sobre a necessidade prática da exigência e face ao risco da profissão e assim entendeu o STF:

CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. CLT - LEI 13.103/2015. POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE MOTORISTA. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AOS DIREITOS SOCIAIS E ÀS NORMAS DE PROTEÇÃO AO TRABALHADOR PREVISTAS NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RAZOABILIDADE NA PREVISÃO DE NORMAS DE SEGURANÇA VIÁRIA. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Compete ao Congresso Nacional regulamentar, especificamente, a profissão de motorista profissional de cargas e de passageiros, respeitando os direitos sociais e as normas de proteção ao trabalhador previstos na Constituição Federal. 2. São legítimas e razoáveis as restrições ao exercício da profissão de motorista em previsões de normas visando à segurança viária em defesa da vida e da sociedade, não violando o texto constitucional a previsão em lei da exigência de exame toxicológico. [...] (ADI 5322, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03-07- 2023, DJe-s/n DIVULG 29-08-2023 PUBLIC 30-08-2023)

Portanto, entendo, respeitosamente, que a matéria não é passível de correção, imputando-se o necessário arquivamento.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto PELO ARQUIVAMENTO, nos termos regimentais.

Sala das Comissões, 12/11/2024

Vereador Dalton Borba
RELATOR
Comissão de Constituição e
Justiça



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

32
f

Referente PLL Nº 06/2025

DESPACHO

1. **ACOLHO** o parecer de fls. 05/07 por seus próprios fundamentos.
2. À Secretaria Legislativa, para prosseguimento.

Jacareí, 12 de fevereiro de 2025



WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
SECRETÁRIO-DIRETOR JURÍDICO
OAB/SP Nº 164.303