

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA CÂMARA
MUNICIPAL DE GARÇA, ESTADO DE SÃO PAULO**

Ref. PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 49/2025

Com fulcro no art. 57, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, sirvo do presente para interpor **RECURSO** ao Plenário desta Casa contra o parecer contrário da Comissão de Constituição Justiça e Redação, exarado no Projeto de Lei nº 49/2025, de minha autoria, a fim de que a matéria seja mais bem apreciada pela Edilidade, face as razões de fato e de direito adiante arrazoadas:

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 49/2025, de iniciativa parlamentar, que estabelece a obrigatoriedade de exame toxicológico para agentes políticos e ocupantes de cargos em comissão no Município de Garça.

O parecer da Procuradoria Legislativa apresentado opinou pela inconstitucionalidade formal e material da proposição, sob os fundamentos de: **(i)** afronta à competência privativa da União por suposta criação de novas hipóteses de crimes de responsabilidade, em afronta à Súmula Vinculante nº 46; **(ii)** vício de iniciativa por interferência na livre nomeação e exoneração de cargos em comissão, de competência exclusiva do Prefeito; e **(iii)** violação aos arts. 5º, 24 §2º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Passo ao exame.

RAZÕES DO RECURSO

1. Competência municipal e interesse local

A Constituição da República confere aos Municípios autonomia legislativa em dois eixos:

- **Interesse local** (art. 30, I e II, CF);
- **Competência comum em saúde** (art. 23, II, CF).

A exigência de exame toxicológico situa-se exatamente nesse espaço normativo, pois:

- a) trata de requisito **sanitário-ocupacional** para exercício de funções públicas sensíveis;
- b) tutela a **moralidade administrativa** (art. 37, caput, CF), princípio de observância



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

obrigatória;

c) insere-se na competência municipal de **organizar a Administração** e proteger a coletividade.

O eixo do projeto não é “direito penal” nem “crimes de responsabilidade”, e sim regras **administrativas** de integridade, idoneidade e saúde ocupacional para **exercício de funções públicas sensíveis**, com janela de detecção de 90 dias e direito à contraprova (p.ex., art. 4º). Isso atende: **(a) interesse local** e organização da Administração (CF, art. 30, I e II), e **(b) competência comum** para “cuidar da saúde” (CF, art. 23, II), com espaço para normas locais.

O Supremo Tribunal reconhece a autonomia municipal para disciplinar **políticas públicas locais** e padrões administrativos quando não há invasão de matérias reservadas — e saúde integra a competência comum, executada de forma descentralizada no SUS. A moldura constitucional (arts. 23, II; 30, I e II) ampara medidas **preventivas** relacionadas à aptidão dos agentes para o serviço (exames admissionais, aptidão psico-funcional, etc.)

Portanto, não se trata de usurpação da competência da União, mas do exercício legítimo da autonomia municipal.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a autonomia municipal se concretiza na possibilidade de o ente federado editar normas administrativas próprias, vejamos:

“quando vinculadas ao interesse local e à boa gestão da Administração Pública” (Direito Administrativo, 36ª ed., p. 148).

Reforçando essa tese, o STF, no **Tema 1.110 de Repercussão Geral (RE 1285191/SP)**, reconheceu a possibilidade de municípios legislar em saúde de forma complementar, dentro da competência comum do art. 23, II, da CF.

ADI 2.364/PR – Rel. Min. Carlos Velloso – Julg. 19/06/2002, o STF assentou que normas municipais que impõem transparência e moralidade na Administração Pública são constitucionais quando não criam cargos nem interferem na estrutura organizacional do Executivo:

“Não há vício de iniciativa quando a lei apenas estabelece requisitos de moralidade e transparência, sem criação de cargos, alteração de remuneração ou regime jurídico.” e,

O **ADI 6.341/DF** – Rel. Min. Marco Aurélio – Julg. 15/04/2020 O STF decidiu que Estados e Municípios têm competência para legislar e executar medidas de saúde pública em caráter suplementar, mesmo diante de normas federais:

“Os Municípios podem adotar providências normativas e administrativas voltadas à proteção da saúde pública em situações emergenciais ou de interesse local.”



O projeto está sendo deturpado e modificado na tese a que o rejeita, através de matérias jurisprudenciais diferentes da matéria e imputando ao projeto medidas que nele não existe, como p. ex. criação de crime, que não é o caso.

2. Súmula Vinculante nº 46 e a inexistência de novos crimes de responsabilidade

A Súmula Vinculante nº 46 dispõe que: “*Compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de direito processual e sobre crimes de responsabilidade*”.

O Projeto de Lei nº 49/2025, entretanto, **não cria crimes de responsabilidade**, nem institui procedimento próprio de apuração e julgamento. Seu conteúdo é estritamente **administrativo**, estabelecendo:

- condição objetiva para exercício de cargos e funções públicas;
- efeitos administrativos em caso de recusa ou resultado positivo (exoneração de comissionados através de sindicância e comunicação ao órgão competente para apuração, nos casos de agentes políticos).

A apuração de eventual infração político-administrativa continuará a seguir o rito já previsto na Lei Orgânica e no Decreto-Lei nº 201/1967, não havendo inovação normativa proibida.

Logo, a Súmula Vinculante nº 46 **não se aplica**, pois inexistente criação de novos tipos sancionatórios ou alteração de processos de julgamento.

O parecer presume que o PL “tipifica novas condutas passíveis de cassação por crime de responsabilidade” (art. 4º: recusa ao exame ou resultado positivo). Essa leitura **não é necessária** nem é a melhor interpretação, mais uma vez, o parecer modifica e deturpa o projeto inicial.

• **O texto não define crime**, não cria tipos de ilícito político-administrativo nem estabelece **processo e julgamento** próprios — exatamente o que a SV 46 veda. A SV 46 (competência privativa da União para definir crimes de responsabilidade e seus ritos) permanece **intacta** porque o PL apenas **fixa um requisito/condição de elegibilidade funcional e consequências administrativas** (impedimento de nomeação, exoneração de comissionado), remetendo — quando for o caso — ao **regime já existente** para perda de mandato (Lei Orgânica e DL 201/1967).

• Para agentes políticos **eleitos**, eventual “cassação” jamais decorrerá automaticamente da lei municipal: depende das **hipóteses e do procedimento já previstos** (Lei Orgânica, Regimentos e, para Prefeituras, o DL 201/1967), que **não são alterados** pelo PL. O PL, lido conforme a

Constituição (“ut res magis valeat quam pereat”), funciona como **parâmetro de integridade** que **pode** configurar quebra de decoro/ética a **ser apurada** segundo as regras já vigentes — sem inovar em crime ou rito.

SV 46 não incide, porque **não há** criação de crimes de responsabilidade nem de normas processuais próprias — há **condições administrativas** e **efeitos** no âmbito da gestão de pessoal e da ética pública.

3. Iniciativa legislativa e cargos em comissão

O parecer contrário alega vício de iniciativa, por suposta ingerência da Câmara em matéria de atribuição do Executivo.

Contudo, o projeto não cria cargos, não fixa vencimentos e não altera regime jurídico. Apenas estabelece **condição objetiva de idoneidade e aptidão** — algo compatível com exames admissionais ou periódicos já previstos na legislação trabalhista e administrativa.

Nos cargos em comissão, o Prefeito mantém a prerrogativa da livre nomeação e exoneração. O que a lei estabelece é apenas um **parâmetro de integridade**, em defesa da moralidade e da saúde pública, sem esvaziar a discricionariedade do Chefe do Executivo.

Ainda que se reconheça alguma margem de dúvida, aplica-se a **interpretação conforme a Constituição**: a lei pode fixar o padrão mínimo, enquanto a regulamentação procedimental caberá ao Executivo.

Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que:

“o princípio da moralidade administrativa é parâmetro autônomo de validade dos atos administrativos e normas locais que o concretizem, desde que não interfiram em competências constitucionais privativas de outros entes” (Curso de Direito Administrativo, 35ª ed., p. 105), que não é o caso.

4. Princípios constitucionais atendidos

A proposta harmoniza-se com:

- **Moralidade administrativa** (art. 37, caput, CF);
- **Proteção à saúde** (arts. 6º e 196, CF);
- **Autonomia municipal** (art. 30, CF).

O STF, no julgamento da ADI 1946/DF, reforçou que a moralidade administrativa não é apenas valor ético, mas princípio constitucional vinculante, legitimando medidas de prevenção e controle da Administração.

Além disso, o texto do projeto prevê contraprova, assegurando o devido processo administrativo, e pode ser regulamentado para garantir a proteção de dados sensíveis, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

O parecer afirma que, ao prever impedimento de nomeação e exoneração de comissionados, o PL invade a reserva de iniciativa do Prefeito (CE/SP, art. 24 §2º “4”).

ADI 3.413/DF – Rel. Min. Joaquim Barbosa – Julg. 09/11/2005
O STF admitiu que o legislador pode fixar condições e requisitos objetivos de acesso as funções públicas, desde que relacionados ao interesse público:

“É legítima a fixação de requisitos e condições de acesso à funções públicas, desde que objetivamente justificados pelo interesse público.”

Na decisão abaixo, vem para complementar a autonomia legislativa do município para suas decisões no que tange ao projeto em questão.

RE 650.898/MG (Tema 484 da Repercussão Geral) – Rel. Min. Luiz Fux – Julg. 26/03/2015

Reconhecida a autonomia municipal para legislar sobre questões de interesse local, desde que não haja usurpação de competência privativa da União:

“A Constituição assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.”

Vejamos:

(a) Agentes políticos eleitos (vereadores, prefeito/vice)

Esses **não são servidores**; sua disciplina básica decorre da CF, da Lei Orgânica e dos Regimentos. A Câmara pode aprovar **lei em sentido formal** que estabeleça **padrões gerais de integridade** aplicáveis **também** aos seus membros e agentes políticos do Executivo, desde que **não crie cargos**, **não altere remuneração**, **não mude** o regime jurídico dos servidores. Aqui não há reserva de iniciativa do Prefeito;

(b) Cargos em comissão

Para comissionados, a jurisprudência estadual costuma ser **mais rigorosa** quando o legislador **cria órgão/estrutura**, **altera regime**, **impõe critérios restritivos de livre nomeação** ou gera **despesa** (como nos precedentes citados pelo parecer, p.ex., exigir secretários residentes, estruturar comissão permanente de assédio etc.). **Não é o caso** do PL: não cria cargos, não altera remuneração, não estrutura

órgão; limita-se a um **requisito sanitário-ocupacional e de integridade**, usual em exames admissionais, **sem suprimir a livre nomeação e exoneração** — o Prefeito mantém a discricionariedade, apenas **observando** uma condição objetiva de aptidão física e psíquica. Diferencia-se, assim, dos casos citados no parecer (que mexiam no regime jurídico ou na estrutura administrativa), o qual, deturpou o PL;

(c) Técnica de interpretação conforme e separação de poderes

Mesmo que se entenda haver tensão na parte dos **comissionados**, aplica-se a técnica de **interpretação conforme** para: (i) **reconhecer** a validade do **núcleo** (padrão de integridade e saúde para agentes políticos e funções de direção) e (ii) **remeter a regulamentação** dos aspectos procedimentais do vínculo dos comissionados ao **Executivo**, por decreto, **sem** invalidar o projeto. É a técnica da **máxima conservação** das leis (evitar anulação total quando é possível salvar o conteúdo constitucional);

5. Distinção dos precedentes invocados

As decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo citadas no parecer contrário envolvem hipóteses de **criação de novos crimes de responsabilidade** ou de **ingerência direta na estrutura administrativa** (como exigência de domicílio para secretários ou criação de comissões permanentes), totalmente diferente do teor original do PL, que não trata desses temas, levando a erro os Vereadores sobre a análise do projeto.

O Projeto de Lei nº 49/2025 não se enquadra nessas hipóteses: não cria crime, não altera rito processual, não reorganiza a Administração e não gera despesas. Limita-se a estabelecer requisito objetivo de integridade física, psíquica e saúde.

Felizmente tais exemplos jurisprudenciais não se apresentam como matéria igual ou pelo menos parecida a matéria do projeto.

- **Art. 5º (separação de poderes):** o PL não interfere na estrutura interna do Executivo nem impõe nomeações; apenas **fixa um padrão mínimo** de integridade, compatível com a moralidade administrativa (CF, art. 37, caput).
- **Art. 24 §2º “4” (reserva de iniciativa):** como visto, **não há** criação/extinção de cargos, fixação de vencimentos, alteração do regime jurídico; há **condição objetiva** de aptidão (análoga a exames admissionais de saúde).
- **Art. 144 (autonomia municipal):** longe de violá-la, o PL **exerce** a autonomia municipal dentro da moldura da CF (arts. 23, II e 30, I/II). Ademais, os precedentes do TJSP invocados tratam, em geral, de (i) criação de **novos crimes de responsabilidade** ou **regras de**

processo/julgamento (onde SV 46 incide), ou (ii) ingerência **orgânico-funcional** (criar órgão, restringir nomeação por domicílio, estruturar comissão com custo), hipóteses **diversas** do presente PL, que **não** cria crime, **não** altera rito nem **reorganiza** a Administração.

Os precedentes do TJSP não podem ser aplicados de forma analógica aqui, pois envolviam ingerências estruturais ou criação de despesas. O presente PL, ao contrário, insere-se no campo da **saúde pública preventiva e moralidade administrativa**, de competência municipal.

6. Proporcionalidade e salvaguardas

O projeto já contempla o direito à contraprova. Recomenda-se, por emenda saneadora, que se acrescente:

- garantia de sigilo dos dados (em consonância com a LGPD);
- observância da cadeia de custódia;
- regulamentação pelo Executivo sobre procedimentos técnicos.

Esses ajustes reforçam o caráter preventivo e administrativo da medida, afastando qualquer alegação de violação a direitos fundamentais.

O projeto já prevê **contraprova**, o que atende ao devido processo administrativo mínimo. Para robustez, recomenda-se — **sem necessidade de alterar a essência** — que a regulamentação assegure: (i) **sigilo de dados sensíveis** e finalidade estrita (LGPD, Lei 13.709/2018); (ii) cadeia de custódia da amostra; (iii) possibilidade de **reteste**; e (iv) guarda e descarte conforme boas práticas. Isso **afasta qualquer viés sancionatório penal** e reforça a natureza **administrativa e sanitária** da medida.

7. Conclusão

Diante de todo o exposto, solicito pelo **voto de constitucionalidade material e formal do Projeto de Lei nº 49/2025**, com recomendação de aprovação da emenda substitutiva para aperfeiçoamento técnico.

1. **Materialmente constitucional**, se lido corretamente como **lei administrativa de integridade e saúde**, enquadrada nos arts. 23, II e 30, I/II da CF.
2. **SV 46 inaplicável**: o PL **não** tipifica crimes de responsabilidade nem cria rito de cassação; apenas **estabelece condição de exercício e efeitos administrativos** compatíveis com a moralidade (CF, art. 37).



CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

3. Sem vício de iniciativa quanto a **agentes políticos eleitos**; e, mesmo em relação a **comissionados**, a norma **não** cria cargos, **não** altera remuneração nem regime: fixa **padrão mínimo de aptidão** e **remete a detalhes procedimentais** ao Executivo, o que é conciliável com a separação de poderes.

4. **Subsidiariamente**, caso se pretenda blindar o texto de questionamentos futuros, pode-se (a) **explicitar** que não se cria crime de responsabilidade nem se altera processo/julgamento; (b) **inserir** cláusula de **regulamentação** pelo Executivo para os comissionados; (c) **prever** salvaguardas LGPD/contraprova. Isso preserva o núcleo do projeto e elimina dúvidas interpretativas.

Em suma, o PL nº 49/2025 pode e deve ser compreendido como **instrumento de integridade administrativa e proteção à saúde**, no âmbito do interesse local e da competência comum em saúde, **sem** incidir nas vedações da SV 46 nem na reserva de iniciativa, desde que interpretado e regulamentado nos termos expostos, sem deturpar e/ou utilizar de jurisprudências de matérias de postas e diferentes do PL.

DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Ante o exposto, requer que o presente recurso seja conhecido, procedendo-se a sua remessa ao Plenário da Edilidade, a fim de que, quando de seu julgamento, seja rejeitado o Parecer da Comissão, possibilitando o trâmite do Projeto nas demais comissões que devam se pronunciar, nos moldes do art. 57, § 4º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça.

Termos em que;

Pede deferimento.

Assinado e datado eletronicamente.

SARGENTO NERI
Vereador - PL

