

7575-0



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Ofício n. 330/2021

Florianópolis, 07 de julho de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual **MAURO DE NADAL**
Presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina

Assunto: Projeto de Lei n. 0235.7/2019

Referência: Ofício GP/DL/0633/2020

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao Ofício GP/DL/00633/2020, sirvo-me do presente para apresentar a Vossa Excelência as informações prestadas pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e Terceiro Setor, Dr. Douglas Roberto Martins, juntamente com a Coordenadora -adjunta, Dra. Lia Nara Dalmutt.

Sendo o que tinha para o momento, aproveito a oportunidade para renovar votos de consideração e estima.

Atenciosamente,

FERNANDO DA SILVA COMIN
Procurador-Geral de Justiça

Lido no Expediente	
0633	Sessão de 13/07/21
Anexar a(o) PL-235/19	
Diligência	
Secretário	



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

**MANIFESTAÇÃO DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS
DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR DO MPSC SOBRE O PL N.
235.7/2019**

Trata-se de Projeto de Lei que tramita na Assembleia Legislativa sob o n. 235.7/2019 e dispõe sobre medidas de prevenção ao uso de drogas ilícitas e sobre a obrigatoriedade do exame toxicológico em candidatos ao ingresso nas Universidades Públicas Estaduais.

Em apertada síntese, a iniciativa legislativa propõe o fomento a programas de prevenção do uso de drogas ilícitas nos *campi* de universidades públicas estaduais (art. 2º a 4º), além de exigir a apresentação de exame toxicológico junto aos documentos de praxe para a matrícula (art. 5º), condicionando-a ao resultado negativo do aludido exame (art. 7º).

Em consulta à movimentação do Projeto de Lei em questão na página da ALESC, verifica-se que já constam manifestações técnicas e jurídicas oriundas de diversos órgãos públicos, a exemplo da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Secretaria de Estado da Saúde (SES/SC), Núcleo de Saúde Mental da SES/SC (NSM), Conselho Estadual de Entorpecentes (CONEN), Secretaria de Estado da Educação (SEE/SC) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/SC).

Considerando as áreas afeitas às atribuições deste Centro de Apoio, a presente manifestação se limitará a aspectos materiais da iniciativa legislativa, inclusive tendo em vista que a aventada inconstitucionalidade formal por força de vício de iniciativa já foi objeto de menção por vários dos órgãos supramencionados.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que os problemas decorrentes da dependência de álcool e outras drogas afetam negativamente várias dimensões da vida individual e social, sendo certo que o desenvolvimento de práticas e programas de conscientização sobre o tema deve ser estimulado, não somente nos espaços universitários, como também em outras políticas públicas.

A propósito, este Centro de Apoio Operacional tem incentivado a criação de Conselhos Municipais Antidrogas, entendidos com importantes ferramentas de engajamento comunitário no enfrentamento de tema tão sensível, bem como ampliação e fortalecimento das Redes de Atenção Psicossocial - RAPS, em especial dos Centros de Atenção Psicossocial - CAPS.

Assim, as propostas contidas nos arts. 2º e 3º do PL, que dispõem



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

programaticamente sobre a prevenção ao uso de drogas ilícitas, vão ao encontro da garantia de direitos sociais como a saúde e a educação (arts. 6º, 196 e 205 da Constituição da República).

Não obstante, a exigência da apresentação de exame toxicológico com resultado negativo como condição indispensável à efetivação da matrícula (arts. 5º a 7º do PL) merece análise mais detida.

A título de contextualização sobre o papel da educação pública na consecução dos objetivos constitucionais, é válido mencionar a lição de Virgílio Afonso da Silva:

O acesso amplo à educação pública, gratuita e de boa qualidade não produz efeitos apenas na redução das desigualdades, mas em todos os objetivos que o art. 3º da Constituição estabelece: (I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (II) garantir o desenvolvimento nacional; (III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e (IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Não há país justo, desenvolvido e igualitário no mundo que tenha um sistema educacional baseado na segregação quase total entre ricos e pobres, como corre no Brasil.¹

Em um primeiro olhar eminentemente teleológico, portanto, a exigência desperta preocupação quanto ao potencial desalinhamento entre os objetivos gerais da República que também à educação incumbe efetivar.

Isso porque a restrição ao ingresso por meio de tal exigência, além da questão econômica relacionada aos altos custos de realização de exames toxicológicos, pode afastar as pessoas de mais um espaço de vivência comunitária capaz de favorecer a superação de situações de dependência, uso abusivo, entre outros.

Em segundo lugar, cabe destacar que a política educacional, embora se concretize por extensa regulamentação infraconstitucional – legal e administrativa –, tem seus parâmetros fundantes na Constituição da República, devendo a eles se circunscrever, inclusive quanto à educação superior.

Portanto, tratando-se de serviço público cuja única restrição de acesso se dá mediante as avaliações de capacidade (art. 208, V, da Constituição da República), não há via alternativa para a criação de condicionantes à matrícula para além daquilo que já esteja previsto no próprio texto constitucional.

Assim é que, por exemplo, é plenamente justificável que a matrícula se subordine ao atendimento de requisitos universalmente impostos aos cidadãos, como o alistamento eleitoral (art. 14, § 1º da Constituição da República) e o serviço

¹ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. p. 262.



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

militar (art. 143 da Constituição da República) quando obrigatórios.

Fora das hipóteses cuja moldura normativa esteja dada pela Lei Maior, esbarra-se na vedação de seu art. 19, III, que proíbe os entes federados criar distinções entre brasileiros.

Cabe mencionar, pela aparente relação que guarda com o tema, que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) recentemente afetou para julgamento sob o rito dos incidentes de assunção de competência a questão referente à exigência de exame toxicológico para motoristas autônomos de transporte escolar. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PROPOSTA DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXAME TOXICOLÓGICO DE LARGA JANELA DE DETECÇÃO. MOTORISTAS AUTÔNOMOS DE TRANSPORTE COLETIVO ESCOLAR.

1. Delimitação da questão de direito controvertida: definir se constitui requisito obrigatório para a renovação da Carteira Nacional de Habilitação - CNH do motorista autônomo de transporte coletivo escolar, a realização do exame toxicológico de larga janela de detecção, previsto no art. 148-A, do Código de Trânsito Brasileiro, introduzido pela Lei n. 13.103/2015.

2. Incidente de Assunção de Competência admitido.²

Contudo, apenas no nível da aparência as matérias se assemelham. Enquanto as normas de trânsito estabelecem condicionantes para autorizar os cidadãos ao exercício de uma atividade que exige habilidades específicas – e, portanto, possuem espectro regulamentar mais amplo –, no caso do ingresso no sistema universitário cuida-se de serviço público oferecido *indistintamente* à população, por expressa determinação constitucional.

Também a fim de evitar comparações impróprias, deve-se chamar a atenção para o fato de que a Lei Federal n. 12.711/2012, que reservou parte das vagas das universidades públicas federais para a execução de políticas públicas de inclusão³, não tratou de *proibir* o acesso em função de condições pessoais. Dito de outro modo, embora tenha destinado proporção de vagas a determinados grupos, não vedou o acesso aos demais.

Para além dos componentes constitucionais citados, é preciso destacar que não pode ser desconsiderado o histórico normativo e institucional de políticas de

² ProAfr no REsp 1834896/PE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020.

³ Note-se que a constitucionalidade de políticas de ação afirmativa restou reconhecida pelo STF no julgamento da ADPF 186, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014 RTJ VOL-00230-01 PP-00009.



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

saúde mental, em geral, e particularmente da prevenção ao uso de drogas no país.

Cumpra mencionar, nessa linha, a Lei n. 10.216/2001, que redirecionou o modelo assistencial em saúde mental, estabelecendo paradigma avesso a medidas segregacionistas, prevendo como direito da pessoa com transtorno mental ser tratada com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua saúde, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade (art. 2º, II).

Quanto ao Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), cabe mencionar suas finalidades, princípios e objetivos, conforme estabelecidos pela Lei n. 11.343/2006:

TÍTULO II

DO SIS TEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS

Art. 3º O Sisnad tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com:

I - a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;

II - a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.

§ 1º Entende-se por Sisnad o conjunto ordenado de princípios, regras, critérios e recursos materiais e humanos que envolvem as políticas, planos, programas, ações e projetos sobre drogas, incluindo-se nele, por adesão, os Sistemas de Políticas Públicas sobre Drogas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. (Incluído pela Lei nº 13.840, de 2019)

§ 2º O Sisnad atuará em articulação com o Sistema Único de Saúde - SUS, e com o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. (Incluído pela Lei nº 13.840, de 2019)

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS DO SIS TEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS

Art. 4º São princípios do Sisnad:

I - o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e à sua liberdade;

II - o respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes;

III - a promoção dos valores éticos, culturais e de cidadania do povo brasileiro, reconhecendo-os como fatores de proteção para o uso indevido de drogas e outros comportamentos correlacionados;

IV - a promoção de consensos nacionais, de ampla participação



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

social, para o estabelecimento dos fundamentos e estratégias do Sisnad;

V - a promoção da responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade, reconhecendo a importância da participação social nas atividades do Sisnad;

VI - o reconhecimento da intersectorialidade dos fatores correlacionados com o uso indevido de drogas, com a sua produção não autorizada e o seu tráfico ilícito;

VII - a integração das estratégias nacionais e internacionais de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao seu tráfico ilícito;

VIII - a articulação com os órgãos do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário visando à cooperação mútua nas atividades do Sisnad;

IX - a adoção de abordagem multidisciplinar que reconheça a interdependência e a natureza complementar das atividades de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas;

X - a observância do equilíbrio entre as atividades de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao seu tráfico ilícito, visando a garantir a estabilidade e o bem-estar social;

XI - a observância às orientações e normas emanadas do Conselho Nacional Antidrogas - Conad.

Art. 5º O Sisnad tem os seguintes objetivos:

I - contribuir para a **inclusão social do cidadão, visando a torná-lo menos vulnerável a assumir comportamentos de risco para o uso indevido de drogas**, seu tráfico ilícito e outros comportamentos correlacionados;

II - promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país;

III - promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao tráfico ilícito e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, Estados e Municípios;

IV - assegurar as condições para a coordenação, a **integração e a articulação das atividades de que trata o art. 3º desta Lei**.

Percebe-se, portanto, que a ênfase repressiva e punitiva recai sobre a produção e a comercialização, enquanto a prevenção ao uso adquire contornos muito mais intersectoriais.



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

Desse modo, se qualquer detecção de uso de drogas tivesse o condão de inviabilizar a matrícula no ensino público superior, adotar-se-ia estratégia incompatível com as diretrizes atualmente vigentes nos campos do cuidado com a saúde mental e com a prevenção à drogadição.

De outro norte, deve-se ter em mente que as universidades públicas dispõem de estruturas e normas disciplinares próprias para lidar em âmbito administrativo com situações danosas ao ambiente acadêmico eventualmente provocadas por estudantes, sejam essas ocasionadas ou não pelo uso de drogas ilícitas.

Acresça-se que, ainda que seja louvável a edição de normas que objetivem estimular políticas de prevenção ao uso de drogas ilícitas, eventual imposição de programas específicos encontraria limitador no texto da Constituição da República, nomeadamente quanto à garantia da autonomia universitária consubstanciada no art. 207, *caput*.

Assim, o estabelecimento de programas ou condições de ingresso não previstas constitucionalmente e em caráter cogente avança sobre terreno no qual os estabelecimentos de ensino superior detêm autonomia. Colhe-se, sobre o assunto, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos ex nunc. 1. A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas. 2. A determinação de que o escritório de prática jurídica preste serviço aos finais de semana, a fim de atender necessitados presos em decorrência de flagrante delito, implica necessariamente a criação ou, ao menos, a modificação de atribuições conferidas ao corpo administrativo que serve ao curso de Direito da universidade. Isso sem falar que, como os atendimentos serão realizados pelos acadêmicos do Curso de Direito cursando o estágio curricular obrigatório, a Universidade, obrigatoriamente, teria que alterar as grades curriculares e os horários dos estudantes para que desenvolvessem essas atividades em regime de plantão, ou seja, aos sábados, domingos e feriados. Peca, portanto, o diploma legislativo em sua totalidade, porque fere a autonomia administrativa, a financeira e, até mesmo, a didático-científica da instituição, uma



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

vez que ausente seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado. 3. Por outro lado, verifica-se que o escopo da legislação é o suprimento parcial da deficiência do poder público em assegurar aos hipossuficientes o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Ao invés de o Poder Público desempenhar esse dever fundamental por intermédio da Defensoria Pública, a teor do art. 134 da Constituição Federal, procurando, ao máximo, mitigar as deficiências dessa instituição permanente e essencial à Justiça, o legislador potiguar, em substituição, impôs, nos casos de ausência de defensor público constituído, que essa atividade fosse desempenhada por estudantes da universidade estadual, a qual, frise-se, tem por objetivo precípuo as atividades de ensino superior, mas que, aos finais de semana e feriados, passaria a desempenhar, obrigatoriamente, por intermédio de seu corpo de alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos financeiramente hipossuficientes. Note-se, inclusive, que essa atividade, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da lei estadual, deve ensejar o pagamento, pelo Poder Executivo, de “remuneração ao estudante/plantonista”. Nada impede, no entanto, que o Estado do Rio Grande do Norte realize convênio com a Universidade para viabilizar a prestação de serviço de assistência judiciária aos necessitados. 4. Os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.865/06, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/88), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2º), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual. 5. Ação julgada procedente para se declarar, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte.⁴

Imprescindível uma consideração derradeira acerca do art. 4º da proposta legislativa em análise.

De um lado, do ponto de vista da moderna teoria jurídica, o dispositivo abre margem à indesejável confusão entre direito e moral ao fazer referência, por exemplo, a “déficits significativos em habilidades sociais” ou “ausência de regras e normas claras dentro do contexto familiar”.

Não se desconhece que a moralidade pode interessar ao direito quanto a seus aspectos objetivos e de interesse público – um exemplo bastante significativo encontra-se no princípio constitucional da moralidade na administração pública (art. 37, *caput*) e nas ferramentas de tutela da moralidade administrativa previstas na Lei n. 8.429/1992.

⁴ ADI 3792, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, Julgado em 22/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

Contudo, a incorporação de determinados valores morais de apreciação extremamente subjetiva em conteúdos legais leva a problemas futuros de hermenêutica e mesmo a riscos de projeção exagerada de regramentos estatais sobre esferas de autonomia de indivíduos e famílias.

Por todo o exposto, em que pese louvável o objetivo de promover a prevenção ao uso de drogas ilícitas e de fazer face aos efeitos danosos que dele possam decorrer, entende-se que as normas presentes na iniciativa legislativa em questão não se coadunam com o ordenamento constitucional pátrio no que pertine aos critérios de acesso ao ensino superior público e não se harmonizam às políticas públicas legalmente estatuídas no tocante à prevenção ao uso de drogas ilícitas.

Florianópolis, 2 de julho de 2021.

DOUGLAS
ROBERTO
MARTINS:
00865075913

[assinado digitalmente]
DOUGLAS ROBERTO MARTINS
Promotor de Justiça
Coordenador

Assinado digitalmente por DOUGLAS ROBERTO
MARTINS 00865075913
DN: CN=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC SOLUTI Multiplie
vE, OU=1879987050120, OU=Presencial,
OU=Certificado PF A3, CN=DOUGLAS ROBERTO
MARTINS.00865075913
Razão: Eu sou o autor deste documento.
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2021.07.05 15:29:21
Post Reader Versão: 9.9.0

LIA NARA
DALMUTT:
02790800936

[assinado digitalmente]
LIA NARA DALMUTT
Promotora de Justiça
Coordenadora-adjunta

Assinado digitalmente por LIA NARA DALMUTT:
02790800936
DN: CN=BR, O=ICP-Brasil, OU=Autenticação Certificadora
Razão: Eu sou o autor deste documento.
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2021.07.05 15:02:02
Post Reader Versão: 10.0.1



Office Outlook Web Access

Digite aqui para pesquisar

Esta Pasta



Catálogo de Endereços



Outlook

Email



Responder

Responder a Todos

Encaminhar

Mover

Excluir

Lixo Eletrônico

Fechar



- Caixa de entrada (2)
- Lixo Eletrônico
- Mensagens enviadas
- Mensagens excluídas
- Rascunhos [2]

Clique para exibir todas as pastas

- Falhas de Servidor
- Gerenciar Pastas...

Encaminha Ofício n. 330/2021/PGJ

Procuradoria-Geral de Justiça [PGJ@mpsc.mp.br]

Enviado: sexta-feira, 9 de julho de 2021 9:57

Para: Secretaria Geral

Anexos: [Ofício n. 330.pdf \(142 KB\)](#) [Abrir como Página da Web]; [Manifestação PL. 235.7 2-1.pdf \(2 MB\)](#) [Abrir como Página da Web]

Senhor(a) Responsável,

Cumprimentando-o(a) cordialmente, de ordem, sirvo-me do presente para encaminhar o anexo Ofício n. 330/2021/PGJ acompanhado do documento nele referenciado, endereçado ao Exmo. Senhor Presidente da ALESC, Dep. Mauro de Nadal.

Favor acusar o recebimento.

Atenciosamente,

Wynki Serena Zuanazzi
Assessora de Gabinete