Página 14. Versão eletrônica do processo PL./0235.7/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0235.7/2019

"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."

Autor: Deputado Jessé Lopes
Relatora: Deputada Paulinha

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Deputado em epígrafe, o qual pretende prevenir o uso de drogas ilícitas no âmbito das instituições de ensino superior, por meio da criação de políticas públicas nessa área, bem como condicionar o ingresso a tais instituições ao resultado negativo em exame toxicológico a ser entregue pelo estudante no ato da matrícula, no âmbito de Santa Catarina.

A matéria em apreço encontra-se estruturada em 10 (dez) artigos, os quais, basicamente, contêm os seguintes elementos: **(I)** a atribuição ao Conselho Estadual de Educação quanto ao planejamento de programas que objetivem à prevenção do uso de drogas ilícitas; **(II)** a execução de programas nesse segmento durante todo o ano letivo; **(III)** a definição dos "grupos especialmente vulneráveis para o uso de drogas ilícitas", como, por exemplo, as "pessoas com comportamento violento"; **(IV)** a obrigatoriedade de apresentação do resultado do exame toxicológico no ato da matrícula na instituição estadual de ensino superior, cuja efetivação só se dará em caso de resultado negativo do teste realizado; bem como **(V)** a imputação ao Conselho Estadual de Educação da consecução das medidas almejadas em seu texto.

Segundo a Justificação (fls. 05 a 07), o Projeto de Lei em estudo demonstra sua relevância ao passo que a fase universitária deve ser protegida do consumo de drogas ilícitas, necessitando-se, ainda, garantir "o retorno sobre o investimento que toda sociedade suporta ao financiar as instituições públicas de ensino", sem que o exame toxicológico venha a "estigmatizar a pessoa, uma vez que seu resultado é confidencial".

Página 15. Versão eletrônica do processo PL./0235.7/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 11 de julho do ano corrente e, seguidamente, encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, sob a relatoria desta Deputada (fl. 08).

Posteriormente, na data de 20 de agosto de 2019, com intuito de melhor instruir o feito, esta Relatora requereu diligências externas a Secretaria de Estado da Educação, da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, da Secretaria Nacional de Juventude – SNJ, e da União Catarinense de Estudantes – UCE, na forma do Art. 71, inciso XIV do RIALESC, todavia, nenhuma das entidades acima apresentou manifestação.

É o relatório.

II – VOTO

Preliminarmente, muito embora caiba a esta Comissão de Constituição e Justiça a análise dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, na forma do art. 144, inciso I do RIALESC, necessário esclarecer que após estudar a matéria, e apesar dos inegáveis méritos que motivaram seu autor, entendemos que a proposição não merece ser admitida.

Adentrando-se efetivamente na análise do Projeto de Lei em tela, verifica-se a existência de várias máculas de constitucionalidade que contaminam objetivamente o projeto, tornando-o incapaz de seguir sua tramitação perante esta casa legislativa, na forma do art. 145 do RIALESC.

Observa-se na proposição inicialmente um vício de inconstitucionalidade formal em seu bojo, por ofensa ao art. 71, I, da Carta Estadual, que dispõe acerca das competências conferidas privativamente ao Governador do Estado, visto que a pretensa norma objetiva, basicamente, determinar a elaboração e execução de novas atividades a serem implementadas pelo Conselho Estadual de Educação.

Página 16. Versão eletrônica do processo PL./0235.7/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

O dispositivo supracitado confere atribuição ao Governador do Estado para tratar de questões relativas à gestão da administração pública estatal, com o fim de delinear o funcionamento organizacional na forma que propicie o seu melhor desempenho.

Cabe salientar que a interferência de um Poder em outro caracteriza violação ao princípio da independência dos Poderes estatais, definido no art. 2° da Carta Magna e repisado no art. 32 da Constituição do Estado, estabelecendo a tripartição das funções do Estado de forma "independente e harmônica".

Sublinha-se que à Pasta educacional do Estado é atribuída a competência para “coordenar as ações da educação, (...) tanto nos aspectos pedagógicos quanto administrativos”, assertiva contida no art. 35, XII, da Lei Complementar estadual n° 741[1], de 2019, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual.

Destarte tal argumento, observo não haver na Lei Complementar n°. 741/2019, nem tampouco na Lei Estadual n°. 3030/1962 que criou o Conselho Estadual de Educação, nenhuma obrigação conferida a este órgão de deliberar sobre tal prática de prevenção, estando o referido Autor da matéria promovendo inovação legislativa neste sentido, consoante disposição do art. 2° e art. 3° do referido projeto de lei.

Guardadas as devidas particularidades, o Supremo Tribunal Federal, em recente decisão proferida em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade abaixo sintetizada e discriminada, assim se manifestou em caso semelhante:

> É **inconstitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar**, que imponha ao DETRAN a **obrigação** de publicar, no diário oficial e na internet, a relação de cada um dos veículos sinistrados, seus respectivos dados, com destinação para os que sofreram desmonte e/ou comercialização das peças e partes. **Essa lei trata sobre “atribuições” de órgãos/entidades da administração pública,**

[1] Lei Complementar n° 741, de 12 de junho de 2019, que “Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências”.

Página 17. Versão eletrônica do processo PL./0235.7/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> **matéria que é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "e", da CF/88)**. A **correta interpretação** que deve ser dada ao art. 61, § 1º, II, "e" c/c o art. 84, VI, da CF/88 **é a de que a iniciativa para leis que disponham sobre "estruturação e atribuições" dos órgãos públicos é do chefe do Poder Executivo**. (STF. Plenário. ADI 4704/DF, Rel. Min. Luiz Fux, ***julgado em 21/3/2019***). (grifo acrescentado)

Ademais, destaca-se que, embora o teor do art. 8º do Projeto de Lei em foco disponha que deverá o Conselho Estadual de Educação providenciar a organização administrativa para a implementação da matéria, trata-se a referida instituição de órgão deliberativo vinculado à Secretaria de Estado da Educação, conforme determinado no art. 1º de seu Regimento Interno[2]. Em outras palavras, atribuir ao Conselho Estadual de Educação as atividades constantes da proposição em foco redunda em imputar tais medidas à própria Secretaria de Estado da Educação.

Mais se aproximando ao caso em análise, quando proposição legislativa de iniciativa parlamentar cria obrigações novas a órgão como o Conselho Estadual de Educação, a posição do STF é uníssona neste sentido:

> **Ação direta de inconstitucionalidade**. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. **Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação**. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a **qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho**. 2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal. Precedentes. 3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder

[2] Resolução CEE/SC n° 075, de 22 de novembro de 2005, que "Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE/SC)".

Página 18. Versão eletrônica do processo PL./0235.7/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 2654, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 08-10-2014 PUBLIC 09-10-2014)

Agora sob o viés financeiro, salienta-se o disposto no art. 123, I, da Carta Estadual, que proíbe a inauguração de "programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual", por intermédio do qual são presumidas as receitas e fixadas as despesas governamentais.

A esse respeito, a Excelsa Corte catarinense assim se manifestou ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade cuja ementa segue reproduzida:

> CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI ESTADUAL CRIANDO NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO**. **NORMA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO**. PROJETO DE GÊNESE PARLAMENTAR. **VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, A, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUA**L. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. **As leis que interferem diretamente nas atribuições das secretarias e dos órgãos administrativos estaduais, gerando maiores despesas aos cofres públicos, são de competência privativa do chefe do Poder Executivo**. A ofensa a tal preceito acarreta insanável vício de inconstitucionalidade da norma, por usurpação de competência e, conseqüentemente, vulneração do princípio da separação de poderes (CE, arts. 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, a). (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2000.021132-0, da Capital, rel. Des. Luiz Carlos Freyesleben, Tribunal Pleno, j. 06-12-2006).
> (grifo acrescentado)

Traz se ainda no projeto notória violação ao princípio da autonomia universitária, consagrado positivamente pelo art. 207 da Constituição Federal, que assim dispõe:

> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Tal princípio preconiza a liberdade das universidades para se sua autogerência, sem contudo que as atividades por ela desempenhadas através da pesquisa, ensino e extensão, sofram direta ou indiretamente influência de qualquer dos Poderes por motivações de natureza política.

Página 19. Versão eletrônica do processo PL./0235.7/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

O projeto em análise, atinge imperativamente a autonomia administrativa e funcional das Universidades Públicas Estaduais, notadamente ao obrigar a realização de campanhas de prevenção e ao determinar novos critérios para admissão e manutenção de alunos em seu quadro discente.

Trata-se portanto da criação de procedimentos novos as Universidades Públicas, sem contudo que tal ação tenha sido deflagrada pela própria entidade estudantil, onde traz-se a baila decisão do Supremo Tribunal Federal neste sentido:

> "EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida" (ADI nº 2.367/SPMC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5/3/04).

Feitas tais considerações, não menos importante, e talvez o principal objetivo da proposição legislativa, à condicionante de resultado negativo em exame toxicológico para o ingresso do estudante nas instituições estaduais de ensino superior, ao que parece – sem aprofundar o tema, dada a complexidade que lhe é inerente –, há afronta ao princípio constitucional da presunção de inocência e da não autoincriminação, comumente conhecido pela expressão de que "ninguém será obrigado a produzir prova contra si mesmo", consagrado no art. 5º, LXIII, da Carta Federal.

Diante de tais elementos, não seria razoável a luz do princípio constitucional transladado ainda no preâmbulo da Constituição Federal, a admissibilidade do projeto, haja vista que a admissão em graduação de ensino superior a luz do art. 44, inciso II da Lei Federal n°. 9.394/1996 se dará por processo seletivo prévio, cujo comando legislativo nacional impõe seja as competências a habilidades do processo seletivo definidas por meio da Base Nacional Comum Curricular.

Página 20. Versão eletrônica do processo PL./0235.7/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

A luz do art. 24, parágrafo quarto da Carta Política Estadual, não está o Estado autorizado a contrariar as disposições da legislação federal com a criação de novos mecanismos que tornem dificultoso o acesso ao ensino, direito este considerado como de natureza social, a luz do art. 6° da CF.

Novamente invoca-se a Constituição Federal, por meio de seu art. 5º, inciso X, que preconiza a inviolabilidade da intimidade e da vida privada. Onde o presente projeto, por sua vez, não aponta qualquer nexo causal entre a realização dos exames e a atividade estudantil, apenas alvejando a garantia individual e unipessoal constitucionalmente protegida sem demonstrar qualquer relevância capaz de avaliar os efeitos positivos da medida.

Adiante neste ínterim, embora seja a preocupação do projeto a dependência química, a meu ver o ato de ceifar a possibilidade de um estudante adentrar em uma instituição de ensino superior pelo fato de estar o mesmo utilizando uma faculdade pessoal que é o lamentável uso de drogas, a sanção demonstra natureza meramente punitivista ao estudante, ao fato de esse mesmo estudante ter obtido aprovação em um vestibular ou notas suficientes para avançar as etapas de um curso de ensino superior.

Como contrariedade, embora o intuito do autor seja o de coibir a utilização de drogas em ambientes escolares e de graduação, o projeto cria um estigma e afasta o aluno dos círculos que potencialmente sustentariam uma vida livre de dependência química.

Por fim, *ad argumentandum tantum*, o Autor da proposição equiparou o presente projeto de lei ao caso dos caminhoneiros, que por força do comando legislativo inserido no art. 148-A do CTB no ano de 2015, são obrigados a realizar o exame toxicológico quando do requerimento de expedição da CNH.

Antagônico a tal premissa, o Presidente da República enviou para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n°. 3.267/2019, cujo art. 5° visa revogar justamente o chamado art. 148-A do CTB, sobre a justificativa do Poder Executivo de que *"Visando a simplificação de procedimento, retira-se a exigência do caríssimo*

Página 21. Versão eletrônica do processo PL./0235.7/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

exame toxicológico que vinha sendo exigido dos motoristas profissionais, em alguns casos com dúvidas sobre a exatidão."

Diante de todo o exposto, com base nos arts. 144, I, 145 e 210, II, do Regimento Interno deste Poder, voto pela **INADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei n° 0235.7/2019,** ante a incompatibilidade da matéria com **(I)** os arts. 24, parágrafo quarto, 32, 71, I, e 123, I, todos da Constituição Estadual, arts. 5°, LXIII, 6°, 207 da Constituição Federal, art. 44, inciso II da Lei Federal n°. 9.394/1996, **(II)** o art. 35, XII, da Lei Complementar estadual n° 741 de 2019, que dispõe sobre as atribuições da Secretaria de Estado da Educação e a Lei 3.030/1962 que institui o Conselho Estadual de Educação.

Sala da Comissão,

Deputada Paulinha
Relatora