

PARECER JURÍDICO Nº 263/2025 PARA AS COMISSÕES PERMANENTES

Referência: Projeto de Lei nº 210/2025
Autor (a): Tiago Cardoso Alves
Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de exames toxicológicos por todos os agentes públicos concursados, comissionados e contratados no âmbito da Administração Pública Municipal, e dá outras providências

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DE EXAME TOXICOLÓGICO PARA SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. MATÉRIA RELATIVA AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E ESTUDO DE IMPACTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECER PELA REJEIÇÃO.

I - Relatório

Trata-se de análise do Projeto de Lei Ordinária nº 210/2025, de autoria do nobre Vereador Tiago Cardoso Alves, que visa instituir a obrigatoriedade de apresentação de exame toxicológico para o ingresso e a permanência em cargos públicos na Administração Pública do Município de Santa Helena de Goiás.

A justificativa do projeto argumenta que a medida promove a transparência, a segurança e a moralidade administrativa, em conformidade com o art. 37 da Constituição Federal, assegurando que os agentes públicos estejam em plenas condições para o exercício de suas funções.

O projeto foi encaminhado a esta assessoria pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação para análise de sua constitucionalidade, legalidade e demais aspectos formais e materiais. Não foram anexados ao projeto quaisquer documentos adicionais, como estudo de impacto orçamentário-financeiro.

Após lido em plenário (art. 285 do Regimento Interno) a referida proposta foi encaminhada as Comissões Permanentes e a esta assessoria jurídica para parecer.

É o Relatório.

II – DAS FUNÇÕES DA ASSESSORIA LEGISLATIVA

A Assessoria Legislativa da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa, das Comissões Permanentes e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF).

Cumpra esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Neste momento do processo legislativo, essa Assessoria fará análise da situação atual do Projeto de Lei, indicando, às Comissões seu entendimento e fazendo sugestões para adequação, emendas, correções técnicas, auxiliando na formação dos pareceres das respectivas comissões.

Vale ressaltar que a emissão de parecer por esta assessoria jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetiva legítima do parlamento.

III - DA LINGUAGEM ADOTADA

Para assegurar a plena compreensão do presente parecer, optou-se por uma linguagem clara e acessível, distanciando-se, sempre que possível, de termos excessivamente técnicos e jargões jurídicos. Nosso objetivo é facilitar a assimilação das informações por todos os leitores, independentemente de sua familiaridade com o direito.

IV - ANÁLISE JURÍDICA

4.1. CONSTITUCIONALIDADE E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

O Projeto de Lei em análise, embora meritório em seus objetivos, padece de vício de iniciativa, o que o torna formalmente inconstitucional.

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre "servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria". Por força do princípio da simetria, essa prerrogativa é estendida aos Prefeitos no âmbito municipal.

Ao estabelecer um novo requisito para a nomeação, posse e permanência em cargos públicos (efetivos, comissionados e contratados), o projeto interfere diretamente no regime jurídico dos servidores municipais. A criação de novas obrigações e condições para o exercício da função pública é matéria de organização administrativa, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é consolidada nesse sentido, afirmando que leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre o regime jurídico de servidores ou criem atribuições para órgãos da administração são inconstitucionais.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes julgados:

STF — RE 1445377 RJ — Publicado em 21/10/2024: O STF reafirmou a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre o regime jurídico e a remuneração de servidores, considerando inconstitucionais emendas parlamentares que tratem do tema.

STF — AgR RE 653041 MG - MINAS GERAIS: O Tribunal decidiu que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, por ser matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

De outro ponto, o projeto trata sobre a imposição de exame toxicológico como requisito de posse, nomeação e permanência em cargos públicos.

Entretanto, o regime jurídico dos servidores públicos, incluindo requisitos para investidura, manutenção e perda do cargo, é matéria sujeita a normas gerais estabelecidas pela União (art. 22, I, da Constituição Federal), cabendo aos entes subnacionais apenas complementar, desde que não contrariem direitos fundamentais ou normas gerais.

Além disso, o STF consolidou o entendimento de que leis municipais não podem estabelecer requisitos desproporcionais ou invasivos para investidura e permanência em cargos públicos, salvo quando:

- houver previsão em lei nacional,
- houver justificativa técnica para cargos de risco específico,
- houver demonstração de necessidade, razoabilidade e proporcionalidade.

O projeto analisado não realiza qualquer distinção entre cargos, aplicando a obrigatoriedade de modo genérico, indistinto e universal, o que amplifica o vício material.

Assim, há vício de competência e inconstitucionalidade material, uma vez que o Município não pode inovar criando restrição invasiva não prevista na legislação federal e sem justificativa técnica.

4.1.1. Violação de direitos e garantias fundamentais

A exigência imposta implica a realização de exame corporal invasivo, submetendo o servidor a análise biológica detalhada e retroativa, o que afeta:

- Direito à intimidade e vida privada (art. 5º, X, CF);
- Princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III);
- Direito à integridade física e psíquica (art. 5º, III; vedação a tratamento degradante);
- Princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito);
- Princípio da presunção de inocência;
- Regra do *nemo tenetur se detegere* (direito de não produzir prova contra si).

A jurisprudência pátria é firme no sentido de que exames invasivos, como toxicológicos, só podem ser exigidos mediante justificativa concreta, com relação direta entre o tipo de cargo e o risco inerente às funções.

O projeto, entretanto, não apresenta base técnica, não distingue funções, não demonstra necessidade específica, e impõe restrição sem proporcionalidade.

Portanto, há clara violação de direitos fundamentais, tornando a proposição inconstitucional.

4.1.2. Princípios da Administração Pública

O projeto também afronta princípios previstos no art. 37 da CF:

- **Legalidade:** não há lei nacional que autorize tal exigência nos termos propostos.
- **Razoabilidade e proporcionalidade:** a medida é mais gravosa do que o problema que pretende resolver.
- **Eficiência:** impor custeio de exame aos servidores gera ônus financeiro e pode gerar judicialização em massa.
- **Impessoalidade:** o PL cria exigência potencialmente discriminatória.

Assim, há evidente violação aos princípios administrativos.

4.1.3. Consequências jurídicas previstas no projeto - Impedimento de posse, exoneração imediata e sanções administrativas

O projeto prevê:

- Impedimento para nomeação,

- Exoneração imediata,
- Sanções administrativas,
- Exame anual,
- Obrigatoriedade inclusive para servidores em exercício.

Tais previsões são gravíssimas e configuram:

- sanção antecipada sem previsão legal válida,
- punição sem processo administrativo prévio,
- instauração de regime disciplinar por lei de iniciativa parlamentar, o que é vedado (pois matéria administrativa é de iniciativa privativa do prefeito).

Portanto, há vício formal de iniciativa, uma vez que Lei que altera regime jurídico de servidores não pode ser de iniciativa parlamentar, conforme reiterada jurisprudência do STF.

4.2. TÉCNICA LEGISLATIVA E REDAÇÃO NORMATIVA

O projeto de lei segue uma estrutura formal adequada, com epígrafe, ementa, preâmbulo, corpo de artigos e justificativa, atendendo aos preceitos básicos da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Contudo, a análise da técnica legislativa resta prejudicada pela inconstitucionalidade insanável do projeto. A correção de eventuais impropriedades redacionais não seria suficiente para sanar o vício de origem da proposição.

4.3. IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

O projeto de lei cria despesas para o erário municipal, mesmo que o artigo 5º tente, de forma ambígua, atribuir os custos "aos interessados". O mesmo artigo autoriza o Poder Executivo a firmar convênios e a utilizar "dotações orçamentárias próprias", o que confirma a geração de novas despesas públicas para a implementação e fiscalização da lei, incluindo a realização de exames para os servidores que já estão em exercício.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seus artigos 16 e 17, assim como o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), exigem que qualquer proposição legislativa que crie ou aumente despesa obrigatória de caráter continuado seja acompanhada de uma estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A ausência desse estudo, que não foi anexado ao projeto, constitui um segundo vício formal grave. O STF já se posicionou sobre a obrigatoriedade de tal estudo para todos os entes federativos:

STF — RE 1343429 SP — Publicado em 18/04/2024: A Corte decidiu ser inconstitucional a lei municipal que concedeu isenção de IPTU (renúncia de receita) sem o devido acompanhamento da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, reforçando a aplicabilidade do art. 113 do ADCT aos municípios

Dessa forma, a ausência do Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro torna o projeto inconstitucional também por violar as normas de finanças públicas.

IV - TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES COMPETENTES

Considerando a matéria abordada e a organização regimental da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, o projeto deve tramitar nas seguintes Comissões Permanentes:

1. **Comissão de Legislação, Justiça e Redação** – Para análise da constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa do projeto (art. 114, I); e
2. **Comissão de Finanças e Orçamento** – Obrigatoriamente, pois a matéria altera a despesa do município e acarreta encargos ao erário (Art. 115, III).

V – CONCLUSÃO

Com base na análise jurídica, o Projeto de Lei Ordinária nº 210/2025 é louvável em sua finalidade, no entanto, apresenta vício de iniciativa, uma vez que a matéria ratada “regime jurídico dos servidores públicos” é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria e o projeto cria despesas públicas sem estar acompanhado do obrigatório Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro, em afronta direta à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 113 do ADCT.

Diante do exposto, esta Assessoria **OPINA** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação, do Projeto de Lei, por **INCONSTITUCIONALIDADE – VÍCIO DE INICIATIVA** e por violar o **direito à intimidade** e por **não atender aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade** ao impor a obrigação a todos os servidores de forma indiscriminada, sem considerar a natureza de cada cargo. A medida poderia

ser considerada válida apenas para carreiras específicas, de alto risco, e desde que devidamente justificada..

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa. Estando esta análise plenamente fundamentada, encaminho-a a Vossas Excelências me coloco à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas.

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA HELENA DE GOIÁS, em Santa Helena de Goiás, Estado de Goiás, 23 de setembro de 2025.

LUIZ GUSTAVO FRASNELI
OAB/GO 33129