COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, MULHERES, IDOSOS, TRABALHO E IGUALDADE

Assunto: Parecer sobre o PL nº 144/2022

Autor: Vereadora Camila Araújo (UB)

Relator: Vereador Daniel Valença (PT)

Ementa

Parecer (arts. 59 e 65 do Regimento Interno da CMN). PL 144/2022. Exame toxicológico em concursos públicos municipais. Proposição que desafia a lógica do ordenamento jurídico brasileiro. Ausência de razão concreta. Uso de drogas não pressupõe dependência. Risco de estigmatização do usuário. Ausência de proporcionalidade. Inexistência de simetria: Projeto que não cria exames regulares para ocupantes de cargo público. Opinião contrária (art. 59, IX, b, do RICMN).

Relatório

Proposto pela Vereadora Camila Araújo, o Projeto de Lei nº 144/2022 institui, como etapa de admissibilidade a cargos públicos municipais, às expensas do próprio candidato (art. 2º), "a realização de exame toxicológico para detecção da presença de substâncias psicotrópicas proibidas e/ou drogas ilícitas" (art. 1º, *caput*), eliminando-se o candidato cujo resultado for positivo (art. 4º) em exame com "larga janela de detecção", *i.e.*, com resultado abarcando 180 (cento e oitenta) dias anteriores (art. 1º, §1º).

A vereadora justifica o projeto pretextando (i) que o Poder Público investiria elevadas quantias "em campanhas educação/conscientização, bem como, no cuidado à saúde e recuperação de usuários"; (ii) que "é fato afirmar que o uso de drogas causa a dependência que é uma doença, e, portanto, fazer

constar o exame toxicológico como requisito no exame de saúde de ingresso ao serviço público é algo racional, razoável e necessário"; (iii) que "já existem normas que preveem o exame toxicológico para algumas funções".

Na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (CLJ), a Vereadora Nina Souza, relatora, encaminhou o PL "para a Procuradoria Jurídica da Câmara para se manifestar acerca da legalidade" que, por sua vez, afirmou a constitucionalidade e a legalidade formais do PL. Após, a Vereadora Nina Souza, no âmbito da CLJ, seguiu no mesmo caminho.

Na Comissão de Finanças, Orçamento, Controle e Fiscalização, parecer igualmente favorável. Ainda, o Projeto foi à análise da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, tendo o Vereador Preto Aquino, embora opinado favoravelmente ao PL, pontuado que "há séria controvérsia no previsto pelo artigo 3º, a despeito do caráter geral e abstrato da imposição, isto porque, uma vez reconhecido o vício em "drogas" como uma doença pela Organização Mundial de Saúde – OMS, bem como pelo próprio sistema de saúde brasileiro, a exclusão do candidato/servidor dos quadros funcionais ou concorrenciais só seria pertinente de modo casuístico, vinculado ao labor exercido ou pretendido, como a função de motorista, guarda municipal, por exemplo".

Em seguida, concluso para nosso parecer, no âmbito desta **Direitos Humanos, Mulheres, Idosos, Trabalho e Igualdade**.

É o que se tem a relatar.

Parecer

Segundo o art. 59, é função das Comissões exarar pareceres acerca de aspectos gerais do Projeto de Lei e sua conformidade com os objetivos Constitucionais e da Lei Orgânica Municipal, bem como ao mérito da proposição no que tange ao tema da Comissão. No presente caso, cabe-nos avaliar o PL nº 144/2022, já resumido acima.

O presente parecer se dividirá numa exposição sobre, salvo melhor juízo, problemas de *lógica interna* do PL, desafiando assim o princípio da unidade do

direito/ordenamento jurídico, assim como os de lógica externa, de *fundamentação material*, por não estar ancorado nas posições científicas mais atualizadas sobre o tema.

Senão, vejamos.

1) **Problemas de forma. Contradições sistêmicas: ausência de exame para ocupantes de cargo. Efeito da condenação por posse de droga que não gera perda do cargo público (consequência mais gravosa do exame admissional do que da condenação criminal). Inexistência de proporcionalidade. Propósito legal genérico que denuncia ausência de razões materiais/concretas.**

Segundo Norberto Bobbio, um dos principais juristas do mundo no século XX, as normas jurídicas, somadas, formam o ordenamento jurídico que, por sua vez, deve prezar, entre outros valores, pela unidade e pela coerência, sendo que, para viger como um sistema, deve-se afastar das contradições lógicas entre as normas[1].

Já Manuel Atienza, professor espanhol filósofo do direito, ressalta a necessidade de buscar construir a legislação a partir da razão prática, isto é, de fundamentos racionais, não-contraditórios (alinhados ao sistema de normas como um todo) e fundamentados na realidade material[2], visando (quanto ao aspecto da racionalidade formal) à "sistematicidade, isto é, a que as leis constituam um conjunto sem lacunas, contradições nem redundâncias"[3].

Dito isso, vejamos as contradições que se apresentam no Projeto de Lei ora analisado.

Em primeiro lugar, a imposição de exame toxicológico para admissão a quaisquer cargos públicos conflita com a falta de exame para os servidores já

[1] BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Editora da UnB, 1999, p. 71-74.
[2] ATIENZA, Manuel. **Contribución a uma teoria de la legislación**. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1997, p. 91-95.
[3] Ibidem., p. 32-35.

empossados, uma vez que, entrando no serviço público, não mais existiria a obrigação de se submeter a tais exames, o que cria inadequada distinção entre candidatos e funcionários públicos.

Ainda a respeito da contradição entre a situação do candidato e a do servidor efetivo, o Projeto cria consequência mais gravosa, em caso de o exame acusar positivo para o uso de drogas ilegais no período anterior de 180 (cento e oitenta) dias, ao primeiro que ao segundo, mesmo em caso de este ser condenado na forma do art. 28, *caput*[4], da Lei nº 11.343/2006, conhecida como Lei de Drogas.

Isso porque, ao passo em que o referido delito não implica qualquer pena privativa de liberdade, mas tão somente penas alternativas (incisos I a III[5] do art. 28), o servidor público só perde o cargo que ocupa, como efeito da condenação, nos termos do art. 92, I, a) e b), do Código Penal, respectivamente, "*quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública*" ou "*quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos*".

Ou seja: em hipótese alguma, um servidor efetivo pode ser desligado de seu cargo em virtude de condenação transitada em julgado pelo crime uso pessoal de drogas, logo se vendo que o Projeto cria consequência mais gravosa para a generalidade de candidatos ao serviço público, sujeitos ao exame toxicológico como condição de ingresso na carreira, do que a própria condenação criminal.

Por fim, como bem observou o Vereador Preto Aquino, em seu parecer na Comissão de Saúde, "a exclusão do candidato/servidor dos quadros funcionais

---

[4] "Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas".

[5] "I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo".

ou concorrenciais só seria pertinente de modo casuístico, vinculado ao labor exercido ou pretendido".

Tal posicionamento se ampara no princípio da proporcionalidade em sentido amplo[6], um exercício de racionalidade que sopesa os valores colidentes: aqueles supostamente pretendidos com a Lei (no caso, nas palavras da vereadora, a boa prestação do serviço público, alegadamente comprometida nos aspectos da "assiduidade e produtividade") e os direitos fundamentais que, com isso, são limitados (aqui, o direito ao ingresso em serviço público mediante tão somente "concurso público de provas ou de provas e títulos").

Consoante o critério da proporcionalidade, para restringir um direito fundamental e promover outro direito, há que se mostrar a adequação e a necessidade da medida. No entanto, isso não acontece na espécie, na medida em que o Projeto de Lei não justifica, com base em estudos técnicos, que categorias do serviço público seriam de fato prejudicadas pelo consumo de drogas[7], razão pela qual não passa no teste da adequação.

Se é razoável admitir, por exemplo, que um motorista de caminhão não pode ser usuário de drogas[8], o que pode comprometer, sob condição de dependência química, sua perícia técnica, o mesmo não é verdade para a ampla maioria dos profissionais, cuja habilidade motora não faz parte do cerne da profissão.

Nesse sentido, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça já rechaçou a inclusão de exame toxicológico nos concursos admissionais a cargos da Justiça Estadual do Maranhão, conforme reproduzimos abaixo:

> PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO DE CONSULTA SOBRE A VALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 13/2008 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. EXAME

[6] MARTINS, Leonardo; DIMOULIS, Dimitri. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** 1. Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014, p. 176-227.
[7] Aqui, assumimos, conforme a justificativa do Projeto de Lei, que uso de drogas (é isso que o exame toxicológico detecta) equivale à dependência química – premissa equivocada, consoante mostraremos a seguir.
[8] Esta é uma das hipóteses que a autora do PL sustenta em sua justificativa, na linha da norma prevista no artigo 148-A do Código de Trânsito Brasileiro, segundo o qual "*Os condutores das categorias C, D e E deverão comprovar resultado negativo em exame toxicológico para a obtenção e a renovação da Carteira Nacional de Habilitação*".

> 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).
> (CNJ - 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).

Visto pelo ângulo lógico-formal, portanto, estes são, com todo respeito, os problemas do PL nº 144/2022. Passemos, agora, aos aspectos materiais.

2) Problemas de conteúdo. Confusão entre usuário e dependente químico. Estigmatização do usuário. Prejuízo à saúde pública. Falência da guerra às drogas. Recurso Extraordinário que descriminaliza a conduta de possuir ou portar com resultado tendencialmente favorável no Supremo Tribunal Federal. Drogas lícitas que geram graves prejuízos à saúde e ao desempenho da profissão não gerariam a mesma e severa consequência.

Vejamos agora os problemas de lógica externa, ou seja, o amparo técnico, material do projeto nos dados e pesquisas sobre o tema. O primeiro deles se verifica na justificativa de que seria “fato afirmar que o uso de drogas causas a dependência que é uma doença, e, portanto, fazer constar o exame toxicológico como requisito no exame de saúde de ingresso ao serviço público é algo racional, razoável e necessário”.

Tal alegação não procede, na medida em que o uso de drogas (sejam elas lícitas ou ilícitas) não implicam, necessariamente, dependência. Hoje,

inclusive, o consenso científico adverte que a dependência química – suposto fundamento da Lei proposta – depende em larga medida de fatores sociais e contextuais do uso de drogas[9]. Enquanto um morador em situação de rua, com extrema vulnerabilidade, vagando pelos centros das grandes cidades em insegurança alimentar, pode estar mais propenso à adição, o mesmo não se aplica necessariamente a usuários de droga que, dotados de segurança nos mais diversos aspectos da vida, usam-na de forma recreativa.

Se a dependência química pode, de fato, comprometer o desempenho profissional, isso não se aplica, necessariamente, para o usuário. Menos ainda quando o exame proposto no PL registra tão somente se o candidato ou a candidata usaram alguma droga ilícita nos últimos 180 (cento e oitenta) dias, e não se estão sob efeito de alguma delas no momento, passando longe, ainda, de ser um teste adequado para aferir que o sujeito é dependente químico.

Para impedir que servidores públicos trabalhem influenciados por alguma droga ilícita, já existem mecanismos de responsabilização cível e criminal suficientes. Tome-se o caso de um servidor médico que trabalhe com cirurgias. Acaso este falhe, por imperícia decorrente do efeito da ingestão de tóxicos, poderá ser responsabilizado inclusive pelo eventual resultado criminoso (lesão ou morte, por ex.) na forma dolosa, em função do princípio do direito penal chamado *actio libera in causa* (autocolocação dolosa em situação de risco, como quando se bebe e dirige)[10].

Além disso, o Projeto estimula a estigmatização dos usuários. No campo da criminologia, fartos trabalhos indicam que a proibição gera um círculo vicioso: ao criminalizar o usuário, coloca-se sobre ele um rótulo excludente que estimula sua "identificação em subculturas criminais", ou seja, colabora com a inserção dessas pessoas em ambientes de marginalização, deixando o usuário de

---

[9] National Institute on Drug Abuse (NIDA). **Understanding Drug Use and Addiction DrugFacts**. Governo dos Estados Unidos da América: Disponível em <http://nida.nih.gov/publications/drugfacts/understanding-drug-use-addiction>. Acesso em 31 mar. 2023. Conferir ainda o trabalho de dois dos maiores pesquisadores do mundo sobre o tema: HART, Carl. L.; KSIR, Charles J. **Drugs, Society & Human Behavior.** 17 ed. Nova Iorque: McGraw Hill Education, 2018.

[10] DOS SANTOS, Juarez Cirino. **Direito Penal:** Parte Geral. 9. Ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p. 309-311.

procurar meios lícitos de inserção no mundo do trabalho[11], bem como tratamentos de saúde pública, eis que, no caso do dependente químico, nem a criminalização nem o impedimento de assumir cargos públicos são mecanismos suficientes para demovê-lo do uso de drogas.

À luz de uma perspectiva prevencionista, como estudos vêm indicando, o Estado deve oferecer ao toxicômano tratamentos públicos, o que só acontecerá desde que este não seja ainda mais marginalizado e estigmatizado pelas instituições. Não é outra a situação com o álcool: foi sua legalização, tratando os efeitos – inclusive, muito mais adversos do que o da maioria das drogas ilícitas[12] – como questões de saúde pública.

A chamada "guerra às drogas" tem revelado efeitos perversos, constatados por inúmeras pesquisas científicas[13] e opiniões políticas que vão desde a esquerda até a direita liberal, como se nota sobre a posição do economista neoliberal Milton Friedman, segundo quem[14]

> O atual estado das coisas é uma desgraça social e econômica. Veja o que acontece todos os anos neste país: colocamos milhares de jovens na prisão, jovens que deveriam estar se preparando para o seu futuro, não sendo afastados da sociedade. Além disso, matamos milhares de pessoas todos os anos na América Latina, principalmente na Colômbia, na tal 'Guerra contra as Drogas'. Nós proibimos o uso das drogas, mas não podemos garantir que elas não sejam de fato consumidas. Isso só leva à corrupção, à violação de direitos civis. Acho que o programa contra as drogas dos EUA é uma monstruosidade e ele é que devia ser eliminado.

Por fim, importante lembrar que não só vem acontecendo a mudança de paradigma sobre o trato com as drogas (da criminalização à prevenção), com os

---

[11] DE CARVALHO, Salo. **A Política Criminal de Drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei nº 11.343/06. São Paulo: Saraiva, 2016 [e-book].

[12] Pesquisas indicam que o álcool é a droga mais perigosa para as outras pessoas e uma das mais para os próprios usuários (ver, por exemplo: LACHENMEIER, Dirk W.; REHM, Jürgen. **Comparative risk assessment of alcohol, tobacco, cannabis and other illicit drugs using the margin of exposure approach**. Sci Rep. 2015 Jan 30;5:8126. doi: 10.1038/srep08126. PMID: 25634572; PMCID: PMC4311234).

[13] Idem, ibidem; VALOIS, Luís Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. D'Plácido Editora, 2016; INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM). **Editorial – Sobre drogas e preconceitos.** Disponível em <https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_editorial/280-Ed-Especial-Drogas>.

[14] Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1906200517.htm>.

Estados Unidos, criador da "guerra às drogas", à frente[15], como, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal começou julgamento, há sete anos, da descriminalização do tipo penal de porte de drogas para consumo pessoal (art. 28 da Lei de Drogas), por ocasião do Recurso Extraordinário nº 635.659, já contando com o placar de três votos a zero pela tese da descriminalização[16].

Voto

Sendo assim, opinamos de forma desfavorável quanto ao PL nº 144/2022, de autoria da Vereadora Camila Araújo, pelos fatos e fundamentos pontuados acima.

É como voto.

Natal/RN, 04 de maio de 2023.



Daniel Valença

Vereador de Natal (PT)

[15] Dos 50 (cinquenta) estados dos EUA, 38 (trinta e oito) já regulamentam o uso, por exemplo, da maconha. Disponível em <https://www.poder360.com.br/internacional/38-estados-dos-eua-autorizam-algum-tipo-de-uso-da-maconha/>.

[16] O julgamento se interrompeu em razão da morte do ministro Teori Zavascki, que havia pedido vistas. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-ago-16/akutsu-amato-posse-drogas-uso-pessoal>.