



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: requerimento de parecer acerca do Projeto de Lei n. 191/2025. Dispõe sobre a exigência de certidão de antecedentes criminais e laudo toxicológico periódicos aos servidores públicos que atuem diretamente com crianças no âmbito da administração pública.

Senhor Procurador Chefe:

1 Introdução

Os pareceres jurídicos elaborados pela Procuradoria Legislativa devem verificar a compatibilidade dos projetos legislativos com o ordenamento jurídico brasileiro como um todo, em especial a Constituição da República e a Constituição do Estado de São Paulo.

As regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

De partida, o parecerista observa se o projeto de lei contraria a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A regra é que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro do Parlamento, ao chefe do Poder Executivo e aos cidadãos.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Por exceção, a Constituição da República, no artigo 61, § 1º, II, reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para as leis que disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública; e servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Em seguida, deve ser examinado se o projeto de lei viola a separação de poderes, assim entendida na função precípua do Poder Executivo de administrar a cidade ("executar às leis"), se a matéria tratada pela lei em questão situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e XIV e XIX, 'a', da Constituição Estadual). Para tanto, confere-se se algum comando contido no projeto de lei acaba por determinar à Administração condições específicas a serem seguidas na regulamentação da lei, vale dizer, o *modus operandi* para a execução concreta do comando legal.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Ato contínuo, o projeto de lei é submetido ao crivo da divisão constitucional das competências federais. Moneto em se verifica se a matéria tratada no projeto



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

não violou a lista de assuntos privativos da União para legislar a respeito (art. 22 da C.R.).

Por derradeiro, o texto do projeto de lei deve ter sua compatibilidade apurada em relação às normas constitucionais em sentido amplo, momento em que se verifica se não há violação de um comando constitucional específico, como os direitos e as garantias individuais ou princípios constitucionais, por exemplo, a proporcionalidade em sentido estrito (devido processo legislativo substantivo).

Ressalte-se que, se ainda alguma dúvida possa restar, é de prudência prestigiar, até para atender ao princípio democrático da constituição dos parlamentos, a presunção relativa de constitucionalidade das leis subconstitucionais, ausente bastante confirmação em contrário de sua validade.¹

2 Do projeto de lei sob análise

2.1 Da iniciativa

A partir de 2024, com ênfase no presente ano, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo precisou se conformar com decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).²

Alinhado com esse avanço de sua jurisprudência, o Tribunal Bandeirante, ao julgar norma municipal semelhante, que impedia a contratação de pessoas com sentença condenatória para trabalhar com crianças ou adolescentes, consignou que:

¹ Cf. nesse sentido: TJSP. Direta de Inconstitucionalidade nº 2116550-44.2023.8.26.0000. Julgada em 30/08/2023.

² Vide Tema 917-RG, ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES; Rcl nº 65.385/SP. Rel. Min. Alexandre de Moraes.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

A disposição impugnada, porém, não trata do regime jurídico dos servidores, tampouco sobre regras de direito penal ou direito político, mas dispõe sobre “parâmetros éticos relacionados à aptidão para ocupação de cargos públicos”, ou seja, sobre “exigências que devem ser interpretadas com enfoque nos princípios da eficiência, interesse público e moralidade administrativa”. (ADI nº 2025512-77.2025.8.26.0000).

Portanto, o órgão máximo de controle da Constitucionalidade das leis dos municípios paulistas afastou a inconstitucionalidade por vício de iniciativa em projeto de lei semelhante proposto por vereador.

2.2 Competência Municipal

A autonomia municipal deve ser extraída da Constituição Federal através da interpretação sistemática, como qualquer outro comando constitucional.

Assim, deve-se considerar que o artigo 1º da CF estabelece que o Município integra a Federação como entidade federativa autônoma e com competência legislativa.

Nesse sentido, desenhou a Constituição Federal um sistema de convivência de níveis de legislação, com competências privativas da União (artigo 22) e concorrentes dos entes federados, estas reguladas pelo artigo 24 em conjunto com os artigos 25, 29 e 30. Inconsistente, portanto, qualquer interpretação isolada dos artigos para excluir competência do Municípios, ante as previsões dos artigos 1º, 29 e 30.

O projeto de lei sob exame, em síntese, dispõe sobre matéria afeta à proteção da criança e do adolescente. Assunto também de interesse local.

Nesse aspecto, estabelece a Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A princípio, a **competência suplementar** do Município abrange as matérias arroladas no **art. 24 da Constituição Federal**.

Raciocínio diverso implicaria **ilegítimo** esvaziamento das atribuições do Município, afrontando sua autonomia.

Este o posicionamento da doutrina mais autorizada:

A competência suplementar do Município consiste na capacidade de poder complementar a legislação federal e estadual no que couber. Evidentemente que essa competência suplementar do Município só poderá incidir sobre as matérias enunciadas no art. 24 da Constituição, objeto da competência legislativa concorrente entre a União e Estados ou Distrito Federal. (DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR "Curso de Direito Constitucional" - Ed. Podium - 3ª ed. - p. 886).

O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local. (ALEXANDRE DE MORAES Curso de Direito Constitucional - Ed. Atlas - 27ª ed. - p. 331).

Hely Lopes Meirelles ensina a propósito:

O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, **é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União**.

(...)

Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também, indiretamente e mediadamente, ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente ao Município interessado, não sendo lícita a ingerência de Poderes estranhos sem ofensa à autonomia local. (Direito Municipal Brasileiro. 17ª ed. Ed. Malheiros. p.111/112).



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

No caso, embora já exista previsão no Estatuto da Criança e do Adolescente a respeito da exigência de antecedentes criminais (art. 59-A), o projeto de lei busca normatizar esse comando no Município, inclusive trazendo a previsão de vedação da permanência no serviço público, bem como a nomeação, posse ou contratação para cargos públicos das pessoas nas condições que elenca.

2.3 Compatibilidade com o ordenamento jurídico

Superada a questão da iniciativa e da competência, o estudo da compatibilidade do projeto de lei com outras normas de hierarquia superior se torna deveras complexo.

Em relação ao atestado de antecedentes criminais, a questão não é tão problemática, vez que já faz parte da legislação federal e foi validada pelo TJSP.

Por outro lado, ao exigir exame toxicológico, a cada seis meses, de todos os servidores que atuem diretamente com crianças a lei conflita com a vida privada do servidor, atingindo sua intimidade que é assegurada pela Constituição Federal (art. 5º, X). Além disso, haveria que se questionar se essa norma seria proporcional e razoável.

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu artigo 5º, inciso X, a inviolabilidade da intimidade e da vida privada como direitos fundamentais. A imposição compulsória e periódica (semestral) de exame toxicológico a um espectro amplo e heterogêneo de agentes públicos, sem qualquer lastro em indícios concretos ou suspeita individualizada que justifique a medida invasiva, representa grave e desproporcional ingerência na esfera privada dos cidadãos que exercem funções públicas.

A condição de agente público não implica renúncia automática a direitos fundamentais, tampouco autoriza o Município a devassar rotineiramente a privacidade



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

de seus agentes sem um fundamento constitucionalmente válido e robusto. A generalidade da exigência, aplicada indistintamente a todos os servidores que atuem com crianças, vulnera o núcleo essencial do direito à intimidade.

Ao que tudo indica, a medida proposta no projeto de lei falha em observar o princípio da proporcionalidade, analisado sob seu tríplice aspecto:

Necessidade: A exigência do exame toxicológico periódico e universal não se demonstra como o meio necessário para assegurar a idoneidade, a capacidade ou a probidade dos agentes públicos abrangidos. Existem outros mecanismos de controle, como a avaliação de desempenho, a fiscalização de condutas, os códigos de ética e os processos administrativos disciplinares, que podem ser utilizados para aferir a aptidão para o exercício da função pública.

Adequação: A medida carece de adequação para atingir os fins almejados de forma eficaz e coerente para todos os cargos listados. A relação causal entre um eventual resultado positivo no exame toxicológico e a inaptidão para o exercício de funções tão diversas não é automática nem universalmente comprovada.

Proporcionalidade em Sentido Estrito: Há uma clara desproporção entre os meios empregados e os fins pretendidos. O severo ônus imposto aos direitos fundamentais à intimidade, à privacidade e à dignidade dos agentes públicos não se justifica pelos benefícios genéricos e incertos que a medida poderia trazer.

3 Sugestão de redação

Conforme já se mencionou, a exigência de certidões de antecedentes criminais já consta do Estatuto da Criança e do Adolescente, em dispositivo com seguinte redação:

Art. 59-A. As instituições sociais públicas ou privadas que desenvolvam atividades com crianças e adolescentes e que recebam recursos públicos deverão exigir e manter certidões de antecedentes criminais de todos os seus colaboradores, as quais deverão ser atualizadas a cada 6 (seis) meses. (Incluído pela Lei nº 14.811, de 2024)



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Então, para se adequar a lei municipal à lei federal, sugere-se a seguinte redação aos dispositivos do projeto de lei:

Art. 1º As instituições públicas ou as privadas conveniadas ou sob qualquer forma contratadas pelo Município que desenvolvam atividades com crianças e adolescentes deverão exigir e manter certidões de antecedentes criminais de todos os seus servidores e empregados, as quais deverão ser atualizadas a cada 6 (seis) meses.

§ 1º - retirar

§ 2º - renumerar

§ 3º - renumerar

Art. 2º Fica vedada a nomeação, posse, contratação ou a permanência no serviço público, do servidor ou empregado, que desenvolva atividades com crianças e adolescentes, em que conste nas certidões criminais condenações transitadas em julgado por quaisquer dos crimes sexuais contra vulnerável previstos nos artigos 217-A e seguintes do Código Penal Brasileiro, desde a condenação até o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos após cumprimento da pena.

Recomenda-se retirar feminicídio, tráfico de drogas e porte de drogas. Os dois primeiros podem não ter relação direta com crianças e adolescentes e o porte de drogas não tem mais repercussão criminal, após a decisão do RE 635659, julgado em 26/06/2024, pelo STF.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

4 Conclusão

Diante de todo o exposto, manifesta-se pela constitucionalidade parcial do projeto de lei, sugerindo-se a alteração de seu conteúdo.

Santa Bárbara d'Oeste, 12 de maio de 2026.

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE
Procurador Legislativo

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: U2YM-8392-2Y9Y-RG1D



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de De Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link:

<https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=U2YM83922Y9YRG1D> ,

ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: U2YM-8392-2Y9Y-RG1D



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: U2YM-8392-2Y9Y-RG1D