



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0024/24.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Fernando Holiday, que “Dispõe sobre as sanções administrativas aplicadas pelo Município às pessoas que forem flagradas em áreas e logradouros públicos fazendo uso de drogas ilícitas em desacordo com determinação legal ou regulamentar, e dá outras providências.”.

De acordo com o art. 1º do projeto, “constitui-se em infração administrativa a pessoa que for flagrada em quaisquer áreas e logradouros públicos do Município de São Paulo, por utilizar, adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouzer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Constatada a infração o projeto prevê a aplicação de pena multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), sendo que se a infração for praticada nos locais que especifica a multa será aplicada no dobro deste valor (art. 3º).

O projeto fixa o procedimento a ser seguido o qual, em síntese, especifica o rito e o prazo para defesa por parte do infrator e prevê a lavratura de auto de infração provisório que se converterá em definitivo após confirmação, por perito oficial, de que o material apreendido constitui droga ilícita (art. 5º, § 3º) ou será arquivado, caso o perito oficial conclua que a substância apreendida não constitui droga ilícita (art. 7º, § 3º).

O projeto estabelece, ainda, que constatada a ilicitude da substância caberá ao Poder Executivo Municipal disciplinar a destruição do material apreendido, guardando-se amostra do material que será enviada ao departamento competente da Polícia Civil para a adoção das providências cabíveis no âmbito criminal.

Por fim, o projeto prevê que o montante arrecadado com as multas deverá ser aplicado em programa de prevenção às drogas do Município ou revertido em benefício de entidades conveniadas e cria a Junta Administrativa de Julgamento de Defesa de Auto de Infração pelo Uso de Drogas Ilícitas, a qual deverá se reunir quinzenalmente para julgamento das defesas e será composta por: um representante da Polícia Militar, um representante da Polícia Civil, um fiscal de posturas efetivo e dois Guardas Municipais, a serem nomeados por Decreto do Poder Executivo.

A justificativa apresentada consigna que o projeto visa primordialmente estabelecer meios de desestimular o consumo de drogas em nosso Município, agindo de forma preventiva e pedagógica, ressaltando que sem obstar o tratamento dispensado ao usuário de drogas constante na Lei Federal nº 11.343/2006, a sanção administrativa busca oportunamente



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

frear o uso indevido de drogas, defendendo o interesse dos cidadãos e reprimindo o consumo de substâncias ilícitas em espaços públicos.

Sob o aspecto estritamente jurídico, não obstante os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado, pois versa sobre matéria não inserida na competência legislativa municipal.

Com efeito, a matéria de fundo veiculada pelo projeto diz respeito à segurança pública, como se infere, inclusive, da própria justificativa a qual salienta que “se busca oportunamente frear o uso indevido de drogas, defendendo o interesse dos cidadãos e reprimindo o consumo de substâncias ilícitas em espaços públicos”.

Nos termos do art. 144 da Constituição Federal a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de órgãos públicos policiais situados nas esferas federal e estadual.

Ademais, a temática do enfrentamento ao uso/tráfico de drogas constitui objeto de política pública disciplinada em âmbito nacional com a edição da Lei nº 11.343/06, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes.

É cediço que os problemas decorrentes do uso e do tráfico de drogas têm imenso impacto social, envolvem aspectos de saúde e de segurança públicas e demandam abordagem multidisciplinar.

Neste sentido se mostra absolutamente razoável o regramento do assunto em âmbito nacional e a articulação desta política de âmbito nacional com as políticas traçadas nos planos estaduais e municipais.

E, ainda para preservar a lógica, a coerência e a sustentabilidade deste sistema de combate ao uso/tráfico de drogas, é necessário que os Estados e Municípios ao elaborarem suas políticas públicas relativas ao tema observem o que foi prescrito pela União. Trata-se da mesma lógica que preside o exercício da competência legislativa suplementar.

Fixadas estas premissas, deve ser destacado que, nos termos da Lei nº 11.343/06, o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas (art. 3º, I); estando entre seus objetivos contribuir para a inclusão social do cidadão, visando a torná-lo



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

menos vulnerável a assumir comportamentos de risco para o uso indevido de drogas, seu tráfico ilícito e outros comportamentos correlacionados (art. 5º, I) e 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 (art. 5º, III).

Assim, ainda que a matéria estivesse inserida na competência legislativa municipal, o que se admite para argumentar, o fato é que o projeto de lei em análise se limita a estabelecer multa para punir o uso de drogas em logradouros públicos, o que não se coaduna com aquilo que foi estabelecido em caráter geral como norte para as políticas públicas sobre a matéria.

Outrossim, a citada Lei nº 11.343/06, que também traça sanções para as condutas de uso e tráfico de drogas estabelece no art. 28 as seguintes sanções relacionadas ao uso pessoal de drogas em caráter ilícito:

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

Ainda no tocante à conduta do uso pessoal de drogas, a Lei nº 11.343/06 prevê que o juiz determinará ao Poder Público que coloque à disposição do infrator, gratuitamente, estabelecimento de saúde, preferencialmente ambulatorial, para tratamento especializado (art. 28, §7º).

Passando ao largo da discussão sobre a tipificação da conduta de uso – se consiste ou não em crime – o que fica demonstrado com a leitura dos dispositivos acima transcritos é que o projeto não se guia pelos parâmetros adotados pela legislação de caráter nacional.

É oportuno ponderar, ainda, que dada a condição de absoluta miséria que impera, por exemplo, na região tristemente conhecida como “Cracolândia” evidentemente a imposição de multa não teria nenhuma efetividade para alcançar o objetivo perseguido pelo projeto. Aliás, a “Cracolândia” é apenas o exemplo mais gritante, pois, em realidade, é muito comum se noticiar que usuários de droga acabam vendendo até mesmo bens móveis da família para sustentar o vício, de modo que a multa não se mostraria meio efetivo para coibir o uso.

Da mesma forma, a sistemática imaginada pelo projeto dependeria de órgãos situados em outras esferas federativas, eis que necessária perícia a ser realizada por perito oficial, o que demonstra a inviabilidade da medida também por esse prisma.



A propósito, o projeto padece de inconstitucionalidade por violação ao pacto federativo quando prevê que um órgão municipal responsável pelo julgamento dos autos de infração terá em sua composição representantes da polícia militar e da polícia civil, corporações sabidamente inseridas no âmbito de outro ente federativo, qual seja o Estado.

Da mesma forma quando prescreve atribuições às Secretarias municipais e cria órgão na estrutura da administração municipal – Junta Administrativa de Julgamento de Defesa de Auto de Infração pelo Uso de Drogas Ilícitas – o projeto é inconstitucional por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, já que está na atribuição privativa do Prefeito a edição de leis sobre organização e funcionamento da administração, nos termos da Lei Orgânica do Município (art. 37, § 2º, IV e art. 69, XVI).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, julgando inconstitucionais por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a **elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município** e dá outras providências.

...

Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, **desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo**, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público “é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, **a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública**”.

....



Desta forma, muito embora inexistir inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, **a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada.** (ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.306, de 28-8-2018, de iniciativa parlamentar, que altera o caput do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256, de 28-12-2017, que por sua vez **autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal a estudante residente no Município** de Ilhabela - Violação aos princípios da separação de poderes, da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Vício de iniciativa. Política relacionada à atuação administrativa. **Criação de atribuições ao Conselho Municipal da Educação. Competência do Executivo. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917. Violação aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da finalidade.** Restituir valores para custear a matrícula e/ou mensalidade, sem considerar eventuais descontos concedidos pela instituição de ensino, resulta favorecimento indevido ao aluno beneficiário de valor maior que o efetivamente dispendido, destoando da finalidade da lei, que é a de propiciar a formação universitária ou técnica-profissionalizante de alunos de baixa renda. A essência da ajuda de custo é a de reembolsar ao aluno as despesas geradas pelo pagamento da matrícula e/ou mensalidade, e não a de lhe auferir qualquer tipo de renda. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (ADI nº 2220273-55.2018.8.26.0000, j. 14/03/19, grifamos)

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em