



SENADOR SÉRGIO PETECÃO
PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 13, de 2017, do Instituto da Cannabis, que *dispõe sobre o consumo de substâncias entorpecentes e/ou psicotrópicas, de uso proscrito, bem como a proteção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica e dá outras providências.*

Relator: Senador **SÉRGIO PETECÃO**

I – RELATÓRIO

Vem para o exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa a Sugestão Legislativa (SUG) nº 13, de 2017, do Instituto da Cannabis (ICa), que propõe um projeto de lei com o objetivo de regular o porte de drogas – substâncias entorpecentes ou psicotrópicas de uso proscrito no Brasil – para consumo pessoal e conferir proteção sanitária e social às pessoas que consomem tais substâncias.

O projeto de lei sugerido é constituído de quarenta e dois artigos, organizados em dez Títulos. Ele tem o mesmo teor que a Lei nº 30, de 29 de novembro de 2000, de Portugal, que *define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a protecção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica.* A minuta sugerida é quase a tradução literal da lei portuguesa.

O art. 1º do projeto determina o objetivo da lei, que é “definir um regime jurídico aplicável ao consumo de substâncias entorpecentes e/ou psicotrópicas de uso proscrito no Brasil, bem como à proteção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica”. No seu parágrafo único, estabelece que as plantas a que se refere a lei “são as constantes das Listas E e F anexas à Portaria ANVISA-MS nº 344, de 12 de maio de 1998”.

Para efeito de simplificação, adotamos o termo “drogas ilícitas” para nos referir às substâncias de que trata a minuta de projeto de lei ora em análise.

O art. 2º estabelece que o consumo, a aquisição e o porte de drogas ilícitas constituem infração administrativa. O seu parágrafo único determina que





SENADOR SÉRGIO PETECÃO

o porte de drogas não pode exceder a quantidade necessária para o consumo médio individual no período de dez dias e que caberá ao Poder Executivo da União definir esse limite.

O consumidor que solicitar assistência de serviços de saúde, públicos ou privados, não se sujeitará às determinações da lei. Os médicos que, no exercício da profissão, identificarem casos de uso problemático de drogas, e quando entenderem que são justificáveis medidas de tratamento de saúde ou de assistência social, podem encaminhá-los aos serviços de saúde, garantindo-se o sigilo das informações do paciente (art. 3º e parágrafos).

O projeto cria a “Comissão para a Dissuasão do Uso Problemático de Drogas” (art. 5º), de âmbito municipal, com a competência de processar as infrações administrativas e aplicar as sanções correspondentes nos termos da lei.

A Comissão funcionará nas instalações dos centros de atenção psicossocial (CAPS) do Sistema Único de Saúde (SUS) e terá a seguinte composição: um jurista designado pelo Ministro da Justiça e outros dois membros – um profissional de saúde e um profissional da área das ciências humanas ou sociais – a serem designados pelo Ministro da Saúde e pelo integrante do governo municipal responsável pela política de drogas e saúde mental. Os membros da Comissão estão obrigados ao sigilo dos dados pessoais constantes dos processos a que tiverem acesso.

O projeto remete para o Ministro da Justiça e para o governo municipal a edição de ato infralegal para definir a organização e o regime de funcionamento da Comissão, que será regida por estatuto a ser definido por portaria conjunta do Ministro da Fazenda, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e do membro do governo municipal responsável pela política de drogas e saúde mental. Caberá à área técnica de saúde mental do Ministério da Saúde prestar apoio administrativo e técnico necessários ao funcionamento das comissões.

O projeto autoriza as autoridades policiais a identificarem o consumidor de drogas ilícitas e também a proceder à sua revista, bem como à apreensão da droga que estiver na sua posse, que será perdida em favor do Estado. As autoridades policiais elaborarão auto de ocorrência e o remeterão à Comissão para a Dissuasão do Uso Problemático de Drogas territorialmente competente. Em caso de não ser possível a identificação do consumidor no local e no momento da ocorrência, as autoridades policiais, se assim julgarem necessário, poderão conduzir o consumidor para uma delegacia e garantir que ele compareça perante à Comissão.





SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Todos os processos administrativos de que trata a lei integrarão um registro central a ser mantido pela área técnica de saúde mental do Ministério da Saúde, que será regulamentado por portaria a ser editada pelos membros dos governos estaduais e municipais responsáveis, respectivamente, pelas áreas de justiça e de drogas e saúde mental.

As Comissões atuarão nos processos administrativos da sua área geográfica, de acordo com o domicílio do consumidor. Quando o endereço for desconhecido, será competente para agir a Comissão que atua no território onde se deu a ocorrência.

De acordo com o art. 10 da minuta de projeto de lei sugerida, cabe à Comissão decidir, com base em pronunciamento do consumidor e demais elementos que julgar necessários, se ele faz uso problemático ou não de drogas. A pedido do consumidor, poderá participar do processo de decisão um terapeuta de sua escolha. Ademais, também poderão ser realizados exames médicos para embasar a decisão, desde que a sua realização seja solicitada pelo consumidor ou pela própria Comissão.

O projeto prevê a possibilidade de a Comissão suspender provisoriamente o processo, suspender a sanção ou extinguir o processo, quando o consumidor aceitar submeter-se a tratamento de saúde, explicitando os prazos da suspensão e as circunstâncias em que ela deve ser revogada (arts. 11 a 17).

Os arts. 18 a 40 tratam das sanções a serem aplicadas aos consumidores de drogas ilícitas autuados pelas autoridades policiais.

Aos consumidores que fazem uso não problemático de drogas pode ser aplicada multa ou sanção não pecuniária. Já para o consumidor que faz uso problemático de drogas devem ser aplicadas tão somente sanções não pecuniárias.

Cabe à Comissão a decisão sobre as sanções a serem aplicadas ao consumidor de drogas ilícitas. Para tal decisão, a Comissão levará em conta a situação do consumidor e as circunstâncias do consumo.

O valor das multas é estipulado nos arts. 21 e 22, de acordo com a classificação da droga em questão, conforme constem da Lista E ou da Lista F da Portaria nº 344, de 1998, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Percentuais diferentes dos valores arrecadados com as multas serão distribuídos para: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o Fundo Nacional de Saúde (FNS), para serem aplicados nos centros de atenção psicossocial de álcool e drogas (CAPS-AD) do SUS; o Fundo Nacional de Segurança Pública; o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET); e para a área técnica de saúde mental do Ministério da Saúde.



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

O art. 24 estabelece as sanções a serem aplicadas, a título principal ou em substituição às multas. São elas, *in verbis*:

- a) interdição de frequência a determinados lugares;
- b) proibição de acompanhar, alojar ou receber certas pessoas;
- c) interdição de ausência para o exterior sem autorização;
- d) apresentação periódica em local designado pela comissão;
- e) cassação, proibição da concessão ou renovação de licença de uso e porte de arma de defesa, de caça, precisão ou recreio;
- f) apreensão de objetos que pertençam ao próprio e representem um risco para este ou para a comunidade, ou que favoreçam a prática um crime ou de outra infração;
- g) privação da gestão de subsídio ou benefício atribuído a título pessoal por entidades ou serviços públicos, que será confiada à entidade que conduz o processo ou àquele que acompanha o processo de tratamento, quando aceite.

Além das sanções acima elencadas, a Comissão pode impor uma advertência ao consumidor, que é uma censura oral, a ser proferida logo após a decisão definitiva.

A decisão da Comissão sobre a aplicação de sanções ou medidas de acompanhamento deve ser comunicada à autoridade judiciária, para que ela colabore na execução de tais medidas, mediante a comunicação dos serviços de saúde e das autoridades que devem atuar na sua execução (art. 41).

Por fim, o art. 42 do projeto altera o *caput* e o § 1º art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para compatibilizar o seu texto com o teor da lei proposta, acrescentando-lhes a seguinte expressão: “em quantidades superiores às necessárias para o consumo médio individual durante o período de 10 (dez) dias”.

As demais cláusulas, arts. 43 a 45, tratam da aplicabilidade, vigência da lei e disposição revogatória.

De acordo com a entidade proponente, a sugestão apresentada tem como referência a lei portuguesa sobre essa matéria – Lei nº 30, de 2000 – e está em conformidade com normas internacionais sobre drogas, da Organização das Nações Unidas (ONU), a saber: Convenção Única sobre Drogas Narcóticas, de 1961, internalizada pelo Decreto nº 54.216, de 27 de agosto de 1964; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, internalizada pelo Decreto nº 79.388, de 14 de março de 1977; e Convenção contra o Tráfico Ilícito de Drogas



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, internalizada pelo Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991.

Ainda segundo o ICa, a aplicação do art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 – Lei Antidrogas, tem gerado distorções sobre o sistema penal brasileiro. Por esse motivo, a entidade apresentou a SUG nº 13, de 2017 que propõe a descriminalização do porte de pequenas quantidades de drogas para o consumo próprio, o que contribuirá para aproximar o consumidor dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), de acordo como o inciso I do parágrafo único do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional.

Esse é o caso do proponente, o ICa, associação sem fins lucrativos, qualificada, em 2013, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que se dedica à promoção de pesquisas, estudos e debates acerca da *Cannabis spp.* em seus diversos usos, dentre eles o recreativo, industrial e medicinal. Portanto, são regimentais tanto a iniciativa quanto o exame da Sugestão pela CDH.

Inicialmente, cumpre observar que não há vício de origem da matéria, vez que o tema do porte de drogas para consumo pessoal não se insere entre aqueles de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, conforme o art. 61 da Carta Magna. Ademais, a Constituição Federal (CF) estabelece, em seu art. 48, que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

O comando inclui legislar sobre aquelas matérias elencadas na competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal, entre as quais figura a proteção e defesa da saúde, conforme dispõe o inciso XII do art. 24 da CF. É o caso da sugestão em análise, que trata da regulação do porte de drogas ilícitas para o próprio consumo. Ademais, compete privativamente à União legislar sobre direito penal, nos termos do inciso I do art. 22 da Carta Magna.

Deve-se ressaltar que está em vigor a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que *institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas* -





SENADOR SÉRGIO PETECÃO

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; define crimes e dá outras providências, que regula a matéria em pauta.

Conforme determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a redação das leis, o mesmo assunto não deve ser disciplinado por mais de uma lei (art. 7º, inciso IV). Assim, a norma apropriada para albergar a matéria é a Lei nº 11.343, de 2006, que, entre outras coisas, disciplina o tema da atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. Há, pois, impropriedade de técnica legislativa na forma do projeto de lei sugerido.

No que tange ao mérito, reconhecemos como relevante o objetivo da proposição de descriminalizar o porte de drogas ilícitas para uso pessoal, retirando o assunto da esfera criminal.

A experiência portuguesa de ter descriminalizado o porte de drogas para uso pessoal é considerada uma experiência exitosa e tem se tornado uma referência de política pública nessa área. Não é por acaso que a entidade autora da Sugestão nº 13, de 2017, adotou quase literalmente o texto da lei portuguesa.

No Brasil, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, inovou em relação à Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, que disciplinava a questão sob um viés nitidamente repressivo e criminalizador do uso de drogas. A grande inovação introduzida pela norma brasileira atualmente em vigor diz respeito à ausência de previsão da pena de prisão para a pessoa que adquire, guarda, tem em depósito, transporta ou traz consigo drogas para uso pessoal e a distinção feita entre “traficante” e “usuário” de drogas.

No entanto, diferente da lei portuguesa, a norma brasileira não define a quantidade da droga a ser considerada como para uso pessoal, o que tem promovido distorções na sua aplicação, como a caracterização de milhares de usuários como traficantes e, em decorrência, levado a um indevido e excessivo encarceramento, o que agrava, sobremaneira, o problema da superlotação do sistema prisional brasileiro.

Apesar de meritória a intenção subjacente à Sugestão ora em análise, identificamos inconsistências e problemas de ordem constitucional na proposta.

A principal inconsistência observada é o fato de a proposta retirar a questão do porte de drogas para uso pessoal da esfera criminal, mas, contraditoriamente, tornar mais severas as sanções passíveis de serem aplicadas pela via administrativa. Hoje, a lei vigente determina que aquele que for flagrado



SF/18777.22183-96



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

portando drogas ilícitas para consumo pessoal será submetido às penas de: i) advertência sobre os efeitos das drogas; ii) prestação de serviços à comunidade; e iii) medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo (art. 28 da Lei nº 11.343, de 2006).

Já as sanções previstas na Sugestão, cuja imposição é da competência de uma comissão administrativa constituída para esse fim – Comissão para a Dissuasão do Uso Problemático de Drogas –, são duras e bastante restritivas de direitos, interferindo diretamente no direito de ir e vir, na vida privada, no direito de reunião e na propriedade, com a previsão de sequestro de bens e valores. A Comissão pode proibir que o usuário de drogas frequente determinados lugares, acompanhe ou aloje determinada pessoa, viaje para o exterior, além de outras medidas, como a apreensão de qualquer subsídio ou benefício que o usuário receba de entidades ou do poder público. À Comissão, portanto, são atribuídas competências que, hoje, são da alçada do Poder Judiciário.

Além de contraditória com a ideia de descriminalização, a imposição das sanções tais como as previstas na Sugestão, em nosso juízo, é medida inconstitucional, pois garantias constitucionais – como o direito à liberdade de locomoção, direito à vida privada, direito de reunião e o direito à propriedade – são restringidas pela via administrativa, sem que estejam garantidos o devido processo legal, inclusive o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Ademais algumas penas pretendidas não são razoáveis. A “privação da gestão de subsídio ou benefício atribuído a título pessoal por entidades ou serviços públicos”, por exemplo, parece-nos injustificável e inaceitável à luz do nosso ordenamento constitucional, uma vez que se estará privando a pessoa dos recursos necessários para a sua subsistência. Já a pena de multa é fixada sem levar em conta a situação econômica do agente autuado, conforme prescreve o art. 60 do Código Penal.

Também se nos afigura como inconstitucional a vinculação da “Comissão para a Dissuasão do Uso Problemático de Drogas” à administração municipal, por violar a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para propor leis que disponham sobre organização administrativa, prevista no art. 61, § 1º, I, b, da Constituição Federal e, segundo jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e nas leis orgânicas do Distrito Federal e dos municípios. Essa vinculação ofende, ainda, a autonomia administrativa e política municipal.

Além disso, atribui-se à Comissão a prerrogativa de decidir se o consumidor faz uso problemático de drogas ou não, ainda que ela não detenha a competência técnica para realizar diagnóstico médico.





SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Assim, ainda que reconheçamos a necessidade de aperfeiçoar o ordenamento jurídico vigente, no que tange à descriminalização do uso de drogas e à atenção à saúde e à assistência social para usuários ou dependentes de drogas, cremos que a proposta contida na Sugestão nº 13, de 2017, pelos problemas apontados, não deva ser acatada.

Ademais, já está em tramitação nesta Casa Legislativa projeto de lei com a mesma finalidade, que se encontra em estágio mais avançado do processo legislativo. Trata-se do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 37, de 2013, que já recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Educação, Cultura e Esporte. A apresentação de um novo projeto de lei sobre a matéria, como o proposto pela Sugestão ora em análise, iria acarretar o seu apensamento ao PLC mencionado, o que retardaria a conclusão do processo legislativo da proposição já em tramitação, uma vez que cada nova peça legislativa sobre o mesmo tema deve ser apensada à mais antiga, o que leva a que se reinicie todo o processo.

Portanto, cremos não ser oportuna a aprovação da Sugestão nº 13, de 2017.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é contrário à aprovação da Sugestão nº 13, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18777.22183-96