

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a
Sugestão nº 6, de 2016.

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) a Sugestão Legislativa (SUG) nº 6, de 2016, de autoria da Rede Brasileira de Redução de Danos e Direitos Humanos (REDUC), que *propõe um padrão regulamentar abrangente para a maconha medicinal e o cânhamo industrial no Brasil.*

A proposição compõe-se de 133 artigos.

O seu extenso texto apresenta inúmeras definições, além de determinar atribuições, competências, poderes, funções e deveres a vários órgãos da estrutura administrativa do Poder Executivo Federal, inclusive ministérios ora extintos, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

A SUG também propõe normas procedimentais e regulamentares extremamente detalhadas sobre como se dará a pesquisa, a produção, o registro, a rotulagem, a padronização dos produtos, a certificação, o licenciamento, a comercialização, a circulação, a tributação, a publicidade, a inspeção, o controle e a fiscalização da maconha medicinal e do cânhamo industrial.

Além disso, a sugestão dispõe sobre as associações de pacientes – denominadas “clubes canábicos” –, a serem criadas com a finalidade de produzir, processar, guardar, ou compartilhar artigos de maconha medicinal entre seus sócios, sobre o autocultivo (cultivo caseiro de maconha medicinal) e sobre os produtos caseiros de maconha medicinal.



SF/19409.09900-02

Por fim, define responsabilidades, configura infrações e estabelece as respectivas sanções.

Por iniciativa do relator, a CDH aprovou o Requerimento nº 65/2019-CDH, de realização de audiência pública para instruir a matéria, além dos requerimentos nºs 69 e 70/2019-CDH, de iniciativa do Senador Eduardo Girão, para a inclusão de convidados.

Realizada em 9 de julho de 2019, a referida audiência pública contou com os seguintes participantes: Maria Aparecida Felício de Carvalho, Presidente da CULTIVE - Associação de *Cannabis* e Saúde; Rafael Evangelista, presidente do Instituto de Pesquisas Científicas das Plantas - Aliança Verde; Ministro Osmar Terra, Ministério da Cidadania; Liane Maria Pereira, mãe de paciente que obteve o primeiro *habeas corpus* (HC) do Rio Grande do Sul; Leandro Ramires, médico e diretor da Associação Brasileira de Pacientes de *Cannabis* Medicinal; Ricardo Handro, representante da Sociedade Brasileira de Medicina Canabioide; Quirino Cordeiro Junior, Secretário de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania; Carlos Penna Brescianini, mestre em Ciência Política e pesquisador social; Antônio Geraldo da Silva, presidente da Associação Psiquiátrica da América-Latina (APAL); Noberto Fischer, pai de paciente autorizada judicialmente a importar *Cannabis* para uso medicinal; Margarete Santos de Brito, coordenadora de Apoio à Pesquisa e à Pacientes de *Cannabis* Medicinal; Viviane Sedola, diretora executiva e fundadora da Dr. Cannabis; Carolina Nocetti, médica e consultora técnica em terapia Canabinoide - Academia Internacional de *Cannabis*; Régis Barros, psiquiatra; Ronaldo Laranjeira, presidente da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina; Andrea Galassi, representante da Universidade de Brasília (UnB); Leonardo Sérgio Luz, conselheiro do Conselho Federal de Medicina; William Dib, diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Andreia Salles, representante do Movimento Brasil sem Drogas; Raul Thame, filho de paciente que recebeu o mais recente HC no Brasil; Sandra Peu, diretora do Departamento de Articulação e Projetos Estratégicos do Ministério da Cidadania; Inês Gandolfo, doutora do Instituto de Psicologia da UnB; e Fábio Gomes de Matos, médico psiquiatra.

Além das interações presenciais, a audiência contou com a participação de internautas pelo *e-Cidadania*. Foram enviados mais de 426 comentários de internautas, de todo Brasil, os quais foram levados em consideração por esse relator. Cito alguns: A Rita Carvana (Rio de Janeiro) comentou “*Meu filho tem epilepsia refrataria, faz uso do Canabidiol mas não temos mais condições de arcar com alto custo \$\$\$ do medicamento*”



importado”. O Adones Araújo (Maranhão) afirma “*A cannabis pode sim ser usada para fins medicinais, agora caberá ao Estado se responsabilizar pela produção desses medicamentos*”. O Marcos Vitor (Pernambuco) questiona “*Quais ações acerta da regulamentação? Ficar sob responsabilidade da ANVISA?* ” Todas as sugestões, dúvidas e propostas foram levadas em consideração. Cabe também salientar que tal ideia legislativa, para ser acolhida por essa comissão, recebeu mais de 20.000 apoios no e-Cidadania e mesmo depois de tramitar na casa, nas enquetes realizadas, recebeu 2.706 apoios contra 300 negativas. Todos esses apontamentos, presenciais e virtuais, foram levados em conta nesse relatório.

Dentro do espectro técnico, levamos também em consideração as contribuições da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que em junho de 2019 abriu duas consultas públicas relacionadas à regulamentação do cultivo controlado de *Cannabis Sativa* para uso medicinal e científico. Os resultados da consulta mostram que, dentre os participantes, 97,7% são a favor de algum tipo de regulamentação do uso medicinal da *Cannabis* no Brasil. Ademais, 85,13%, entre os participantes, afirmam que são favoráveis do enquadramento de produtos à base de *Cannabis*, seus derivados e análogos sintéticos, como medicamentos.

II – ANÁLISE

Compete à CDH, de acordo como o inciso I do parágrafo único do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil.

É o caso do proponente, a Reduc, entidade que visa a discutir, planejar, elaborar, articular e apoiar ações científicas e sociais, assim como fortalecer as políticas públicas que favorecem assuntos relacionados à redução de danos ocasionados pelas drogas. Por conseguinte, tanto a iniciativa, quanto o exame da proposição pela CDH, são regimentais.

Cabe ressaltar que as sugestões são analisadas por esta Comissão de forma preliminar; caso aprovadas, transformam-se em proposições de sua autoria e passam a ter tramitação regular, submetendo-se à apreciação das comissões temáticas pertinentes.

No que se refere à constitucionalidade formal, há que considerar que a medida proposta pretende conferir atribuições e competências a órgãos integrantes da administração pública federal – ministérios, secretarias e



agências reguladoras, entre outros –, determinando ao Poder Executivo quais órgãos de sua própria estrutura administrativa deverão tomar parte em diversas ações governamentais e que papel cada um deverá assumir.

Mais do que isso, a proposição cria novos órgãos na estrutura do Poder Executivo Federal, tais como a Coordenação-Geral de Artigos de Maconha Medicinal (CGAMM), vinculada ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Por sua vez, na CGAMM, é instalada a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Maconha Medicinal. Institui, ainda, um Comitê Consultivo no âmbito da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (SCTIE)

No entanto, a Constituição Federal (CF) delimita claramente o campo de atuação dos Poderes e situa, entre as atribuições privativas do Poder Executivo, mediante a ação do Presidente da República, “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Pública” (inciso II do art. 84 da CF); e “dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” (alínea *a* do inciso VI do art. 84 da CF). Ademais, a iniciativa de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração é privativa do Presidente da República (inciso II, alínea *a*, do § 1º do art. 61 da CF).

Ora, se apenas no âmbito do Poder Executivo situa-se a competência constitucional privativa para dispor sobre a “organização e o funcionamento da administração pública”, e se compete ao Presidente da República, também privativamente, “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”, afigura-se indubitável que a proposição legislativa sob análise fere a Constituição ao invadir a área reservada ao Poder Executivo para impor-lhe a forma de organizar seu próprio funcionamento.

No que se refere à juridicidade, o projeto mostra-se inadequado, porque veicula matéria típica de normas infralegais. As leis são normas de caráter geral, que não devem se ater a minúcias ou peculiaridades. Esse é o papel dos regulamentos e das normas infralegais.

Quanto à regimentalidade da proposição, não se identifica qualquer irregularidade em sua tramitação.



Em relação ao mérito, cumpre ressaltar, inicialmente, que, conforme dispõe o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas), a União pode autorizar o plantio, a cultura e a colheita de plantas das quais se obtêm drogas ilegais, exclusivamente **para fins medicinais ou científicos**, em local e prazo predeterminados e mediante fiscalização.

A despeito disso, na prática, são notórias as dificuldades enfrentadas por pacientes e pesquisadores na obtenção de drogas ilícitas para fins medicinais e de pesquisa. Esse fato prejudica sobremaneira o desenvolvimento científico e tecnológico do País, além de afetar diretamente os pacientes, que acabam sendo obrigados a adquirir medicamentos de custo elevado, desenvolvidos e produzidos totalmente no exterior. Isso quando não são premidos a lançar mão de meios ilegais para obter o produto terapêutico.

Por essas razões, em que pese já existir um permissivo legal para isso, consideramos apropriado explicitar, em lei, as condições necessárias para determinar o uso da maconha medicinal, além do fomento à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico na área de medicamentos e outros recursos terapêuticos derivados da maconha.

Com relação ao cânhamo – variante da planta do gênero *Cannabis* com baixa concentração da substância tetraidrocanabinol nas folhas e inflorescências e que não possui ação psicoativa relevante –, também consideramos pertinente a sua regulação.

Afinal, trata-se de um produto que possui inúmeras aplicações industriais, a exemplo da indústria têxtil, onde também dá nome à fibra que se obtém da planta. Além disso, é utilizado na fabricação de papel, cordas, alimentos (forragem animal, suplementos alimentares), óleos, cosméticos, resinas, materiais de construção, tintas e combustíveis, entre muitas outras aplicações. O maior produtor mundial é a China, mas a União Europeia é um mercado consumidor e produtor importante, com destaque para França, Reino Unido, Romênia e Hungria. Dessa forma, a regulação da produção do cânhamo no Brasil é importante para que o País também possa fazer parte desse grupo.

Por fim, optamos por apresentar como conclusão deste relatório um novo projeto de lei sobre matéria, bem mais sucinto, para contornar os problemas de inconstitucionalidade e injuridicidade já apontados, suprimindo especialmente as partes que fazem referência a competências e



atribuições de órgãos do Poder Executivo e os detalhamentos excessivos, que melhor caberiam em norma infralegal.

Concluimos nossa análise com uma frase dita pela Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), que relatou sua experiência com o uso do *canadibiol* no controle de dores e no aumento de sua qualidade de vida, na audiência realizada no dia 09/07/2019:

Eu sou uma cidadã usuária que sabe o quanto é transformador na vida de outras pessoas. A gente não pode fechar essa porta. (Senadora Mara Gabrilli).

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** da Sugestão nº 6, de 2016, na forma do seguinte projeto de lei, para que passe a tramitar como proposição da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa:

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Dispõe sobre a *cannabis* medicinal e o cânhamo industrial e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os produtos, os processos e os serviços relacionados à maconha medicinal e ao cânhamo industrial, da produção ao consumo, regem-se por esta Lei.

§ 1º Entende-se por *cannabis* medicinal todas as partes da planta do gênero *Cannabis*, família *Moraceae*, destinadas a uso medicinal aprovado pela autoridade sanitária competente.

§ 2º Entende-se por cânhamo industrial a planta do gênero *Cannabis*, família *Moraceae*, e qualquer parte dessa planta, com



concentração de delta-9-tetraidrocanabinol que não exceda o limite fixado em regulamento.

Art. 2º A produção de *cannabis* medicinal será realizada na forma do regulamento.

Parágrafo único. A produção, a distribuição, o transporte, a comercialização e a dispensação de *cannabis* medicinal e de produtos e medicamentos dela derivados ficam submetidos ao regime de vigilância sanitária, incluindo programas específicos de monitoramento da cadeia produtiva e do mercado.

Art. 3º As normas regulamentares relativas ao plantio, à cultura e à colheita do cânhamo industrial serão estabelecidas pela autoridade agrícola competente, em âmbito nacional.

Parágrafo único. Os produtos derivados do cânhamo industrial não poderão conter teor de delta-9-tetraidrocanabinol acima do definido em regulamento.

Art. 4º O Poder Público fomentará a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico nas seguintes áreas:

I – medicamentos e recursos terapêuticos derivados da *cannabis*;

II – assistência técnica e tecnologias agrícolas relacionadas à produção do cânhamo industrial.

Art. 5º São consideradas lícitas e não se subsumem aos tipos penais previstos na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, quaisquer ações praticadas em conformidade com esta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator



SF/19409.09900-02