



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013 (Projeto de Lei nº 7.663, de 2010, na Casa de origem), do Deputado Osmar Terra, que *altera as Leis nºs 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas.*

Relator: Senador **LASIER MARTINS**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 37, de 2013 (Projeto de Lei nº 7.663, de 2010, na Casa de origem), de autoria do Deputado Osmar Terra, objetiva reformular a política sobre drogas.

Para a consecução desse objetivo, a proposição sugere alterações em treze diplomas legais, a saber: Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942; Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (aprova a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT); Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946; Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986; Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991; Lei nº 8.706,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

de 14 de setembro de 1993; Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995; Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995; Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997; Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; e Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei Antidrogas).

Assim, em seus vinte artigos, que criam ou alteram dezenas de dispositivos, o projeto de lei dispõe sobre os seguintes temas, entre outros:

- conceitua e determina a composição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD);
- define comunidades terapêuticas acolhedoras – onde serão ofertadas, ao usuário ou ao dependente, terapias que visem à abstinência – e a sua participação no Sisnad;
- atribui competências à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, no âmbito do Sisnad;
- cria o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas e seus objetivos;
- institui e estabelece a composição, o funcionamento, o financiamento e as atribuições dos conselhos de políticas sobre drogas nos entes da Federação;
- atribui à União a incumbência da criação e manutenção de sistema de informação, avaliação e gestão de política de drogas e define os seus objetivos;
- prevê ações de reinserção social e econômica dos atendidos no âmbito das políticas sobre drogas;
- estabelece dois tipos de internação do dependente de drogas: internação voluntária e involuntária;
- torna obrigatória a elaboração de Plano Individual de Atendimento (PIA) para cada usuário ou dependente de droga;
- cria hipótese de redução da pena cominada aos crimes previstos no art. 33 da Lei Antidrogas, quando as



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

circunstâncias do fato e a quantidade de droga apreendida demonstrarem o menor potencial lesivo da conduta;

- agrava as referidas penas se o agente exercer o comando individual ou coletivo de organização criminosa – reclusão de oito a quinze anos, mais pagamento de oitocentos a mil e quinhentos dias-multa;
- possibilita a alienação, antes mesmo de promovida a denúncia, de veículos, embarcações, aeronaves, máquinas, ferramentas, instrumentos e objetos de qualquer natureza utilizados para o tráfico de drogas;
- altera o processo judicial dos acusados de crimes relacionados a drogas;
- dispõe sobre o financiamento de políticas sobre drogas: faculta aos contribuintes deduzir do imposto de renda devido 30% das quantias efetivamente despendidas na construção e manutenção de instituições de atenção a usuários de drogas; regula, detalhadamente, as doações pelos contribuintes aos fundos de políticas sobre drogas, estabelecendo incentivos fiscais para a sua consecução; e promove alterações na legislação tributária; e
- prescreve que as licitações de obras públicas que gerem mais de trinta postos de trabalho deverão prever, nos respectivos contratos, que 3% do total de vagas sejam destinadas à reinserção econômica de pessoas atendidas pelas políticas sobre drogas.

Especificamente sobre os temas pertinentes a esta Comissão, o PLC nº 37, de 2013:

- preconiza a mobilização dos sistemas de ensino na realização de atividades de prevenção ao uso de drogas, no âmbito do Sisnad;
- cria a Semana Nacional de Políticas sobre Drogas e estabelece as ações a serem desenvolvidas nesse período;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

- inclui entre os princípios e diretrizes das atividades de atenção e de reinserção social do usuário e do dependente de drogas e respectivos familiares o “estímulo à capacitação técnica e profissional” e a “efetivação de políticas de reinserção social voltadas à educação continuada e ao trabalho”;
- determina que as pessoas atendidas por órgãos integrantes do Sisnad terão atendimento nos programas de educação profissional e tecnológica, de educação de jovens e adultos e de alfabetização;
- estabelece que os serviços de tratamento do usuário ou dependente de drogas devem permitir, entre outras ações, a preparação para “a reinserção social e econômica, respeitando as habilidades e projetos individuais por meio de programas que articulem educação, capacitação para o trabalho, esporte, cultura e acompanhamento individualizado”;
- modifica as legislações relativas aos serviços sociais autônomos para prever a possibilidade de cooperação dessas entidades com o sistema de política antidrogas;
- estipula que os estabelecimentos de qualquer natureza poderão ofertar vagas de aprendizes a adolescentes usuários do Sisnad, nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os estabelecimentos e os gestores locais responsáveis pela política de drogas;
- determina que as instituições de ensino, clubes, agremiações recreativas e estabelecimentos congêneres assegurem medidas de conscientização, prevenção e “enfrentamento” ao uso ou dependência de drogas ilícitas; e
- inclui como incumbência dos estabelecimentos de ensino a promoção de ambiente escolar seguro, mediante a adoção de estratégias de prevenção e “enfrentamento” ao uso ou dependência de drogas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

No Senado Federal, o projeto tramita sem apensados e foi distribuído para análise das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Educação, Cultura e Esporte (CE), de Assuntos Econômicos (CAE), de Assuntos Sociais (CAS) e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Após receber as decisões desses colegiados, a proposição deverá ser também submetida ao Plenário.

Em 29 de outubro de 2014, a CCJ aprovou o relatório do Senador Antonio Carlos Valadares, que passou a constituir o Parecer da CCJ, com voto favorável ao PLC nº 37, de 2013, e às Emendas nºs 1, 2, 3, 7 e 8, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), e contrário às Emendas nºs 4, 5, 6 e 9.

Na CE, foi realizada uma audiência pública sobre a matéria, dividida em duas partes. No dia 30 de março de 2016 (1ª Mesa), a audiência contou com a presença dos seguintes convidados: Luís Fernando Farah de Tófoli, Professor Doutor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Ronaldo Laranjeira, Professor da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Sérgio de Paula Ramos, Psiquiatra especialista em álcool e drogas. Já na 2ª Mesa, ocorrida no dia 31 de março de 2016, compareceram os seguintes debatedores: Mauro Leno, membro da Coalizão Latino Americana de Ativistas Canábicos (CLAC); Emílio Figueiredo, advogado; Leandro da Costa Fialho, Coordenador-Geral de Educação Integral do Ministério da Educação (MEC); Sérgio Vidal, Presidente da Associação Multidisciplinar de Estudos sobre Maconha Medicinal (AMEMM); e Valencius Wurch Duarte Filho, da Coordenação-Geral de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas do Ministério da Saúde (MS).

Não foram apresentadas outras emendas.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar a respeito de normas gerais sobre educação e instituições educativas, bem como sobre formação e aperfeiçoamento de recursos humanos e outros temas correlatos. Além disso,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

conforme dispõe o inciso II do referido dispositivo do Risf, também cabe à CE manifestar-se sobre a instituição de datas comemorativas.

Dessa maneira, a apreciação do PLC nº 37, de 2013, respeita a competência regimentalmente atribuída a esta Comissão, pois a proposição em exame, ao pretender reformular a política sobre drogas, também aborda temas relacionados à educação e à cultura.

Acertadamente, o PLC busca reforçar o papel da educação no combate ao uso de drogas ilícitas. Dessa forma, atua tanto no aspecto preventivo quanto na recuperação de usuários. Assim, a iniciativa altera a Lei nº 9.394, de 2006, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, conhecida como LDB, para determinar que as escolas promovam ambiente seguro, por meio de ações preventivas. Já na mudança a ser feita no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), essa estratégia preventiva de conscientização é estendida também a clubes, agremiações recreativas e instituições assemelhadas.

Ao mesmo tempo, o PLC busca promover a reinserção social e econômica do usuário e do dependente de drogas mediante a previsão de ações que articulem educação, capacitação para o trabalho, esporte, cultura e acompanhamento individualizado.

Ressalte-se que as estratégias de reinserção social de dependentes químicos têm na profissionalização importante fator de recuperação da autoestima, por meio da recolocação no mercado de trabalho. Ademais, as entidades dos serviços autônomos têm capacidade para atender esse público, em razão da *expertise* e da excelência dos cursos de formação profissional que oferecem. Nesse sentido, são bem-vindas as propostas de envolver os serviços nacionais de aprendizagem na oferta de vagas aos usuários do Sisnad.

Igualmente relevante é a previsão da oferta de vagas de aprendizes a adolescentes usuários do Sisnad, nos termos da CLT. Appropriadamente, as duas medidas não têm caráter impositivo e dependem da celebração de instrumentos de cooperação entre os ofertantes das vagas e os gestores locais responsáveis pela política de drogas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

A despeito das medidas adequadas que o projeto institui, cumpre destacar que a Seção II do Capítulo I do Título III e o respectivo art. 19-A – *caput*, § 1º e incisos –, que o PLC nº 37, de 2013, pretende introduzir na Lei nº 11.343, de 2006, apresentam problemas. Isso porque o projeto de lei cria a Semana Nacional de Políticas sobre Drogas e estabelece as ações a serem desenvolvidas nesse período.

No entanto, para que tramitem regularmente, os projetos que instituem datas comemorativas devem atender aos requisitos procedimentais estabelecidos pelos arts. 2º a 4º da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que *fixa critério para instituição de datas comemorativas*, quais sejam: primeiro, que a definição do critério de alta significação seja dada, em cada caso, por meio de consultas e audiências públicas, devidamente documentadas, realizadas com organizações e associações legalmente reconhecidas e vinculadas aos segmentos interessados (art. 2º); segundo, que a abertura e os resultados das consultas e audiências públicas para a definição do critério de alta significação sejam objeto de ampla divulgação pelos meios oficiais, facultando-se a participação dos veículos de comunicação social privados (art. 3º); terceiro, que a sugestão de data comemorativa objeto de projeto de lei venha acompanhada de comprovação da realização de consultas ou audiências públicas, ou ambos, com a participação de amplos setores da população, conforme estabelecido no art. 2º da referida lei (art. 4º). Caso, por alguma circunstância, seja admitida a tramitação de projeto de lei apresentado após a publicação da Lei nº 12.345, de 2010, sem que estejam atendidos os requisitos nela estabelecidos, deve ser ele rejeitado quando de sua deliberação pela CE, ou, eventualmente, pelo Plenário.

Assim, uma vez que não foi realizada consulta ou audiência pública específica sobre o tema, previamente à apresentação da matéria, a mencionada Seção II e o respectivo art. 19-A – *caput*, § 1º e incisos –, que o PLC nº 37, de 2013, pretende introduzir na Lei nº 11.343, de 2006, devem ser suprimidos por não cumprirem os requisitos procedimentais estabelecidos pela Lei nº 12.345, de 2010, assim como o § 1º do art. 8º-F, que igualmente se pretende introduzir na mesma lei e que também faz referência à Semana Nacional de Políticas sobre Drogas (nesse dispositivo, por equívoco, a efeméride é denominada "Semana Nacional de Enfrentamento às Drogas"). Por essa razão apresentamos uma emenda supressiva.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Ademais, face à complexidade do tema, que exige a conjugação de várias políticas públicas, tais como as de saúde, ação social, educação, cultura, esportes e direitos humanos, mas também das áreas policial e penal, consideramos adequado propor outros aperfeiçoamentos ao projeto de lei – na forma de emendas –, que oferecemos à apreciação deste colegiado. Tais emendas também buscam escoimar alguns vícios de inconstitucionalidade que identificamos na matéria, a despeito da exaustiva análise realizada pela comissão que nos antecedeu.

Primeiramente, é necessário ajustar o texto do projeto, para que sejam retiradas previsões de constitucionalidade duvidosa, que criam obrigações para os estados, o Distrito Federal e os municípios de instituírem “programas de tratamento, acolhimento e reinserção social e econômica”. Dessa maneira, deve ser suprimida a expressão “obrigatoriamente” do inciso IV do art. 8º-B e do inciso IV do art. 8º-C, ambos a serem acrescentados à Lei nº 11.343, de 2006, na forma do art. 2º do projeto. Isso porque a Constituição Federal, em seu art. 24, inciso XII, estabelece a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre proteção à saúde, o que implica autonomia para esses entes federativos decidirem quais políticas públicas, nessas áreas, serão por eles implementadas.

Em sentido semelhante, não deve prosperar o § 2º do proposto art. 8º-F à Lei nº 11.343, de 2006, na forma do art. 2º do PLC, uma vez que ele acabaria por gerar obrigações orçamentárias relacionadas aos conselhos de política sobre drogas. Esse dispositivo adentra matéria de competência legislativa de estados, Distrito Federal e municípios, o que aponta para sua inconstitucionalidade. Além disso, em tempos de grandes restrições orçamentárias, é temerário criar novas despesas aos entes federados sem a previsão das fontes de custeio necessárias.

Também deve ser alterada a proposta de inclusão do art. 22-B à Lei nº 11.343, de 2006, que trata de percentual obrigatório de contratação de pessoal atendido pelas políticas públicas de drogas em contratações de obras públicas. Não obstante a intenção positiva do PLC, ele criaria novas dificuldades às contratações de obras públicas, que já experimentam grandes obstáculos na prática. Neste ponto, solução adequada foi encontrada pela CCJ, ao prever que os assistidos pelas políticas públicas sobre drogas serão



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lasier Martins

encaminhados ao Sistema Nacional de Emprego (SINE) para que sejam atendidos em suas necessidades específicas.

O § 4º do art. 33 da Lei 11.343, de 2006, prescreve que as penas para o tráfico de drogas poderão ser reduzidas de um sexto a dois terços, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa.

O PLC, por sua vez, pretende estabelecer, no § 4º do art. 33 da Lei 11.343, de 2006, que a pena deverá ser reduzida quando: a) o agente não for reincidente e não integrar organização criminosa (inciso I); ou b) as circunstâncias do fato e a quantidade de droga apreendida demonstrarem o menor potencial lesivo da conduta (inciso II).

Do nosso ponto de vista, a aplicação isolada da hipótese do inciso II pode permitir que integrantes de organização criminosa sejam eventualmente tratados como pequenos traficantes. Assim, julgamos adequado manter inalterado o texto legal. Nesse sentido, apresentamos emenda para suprimir essa alteração proposta pelo projeto.

O § 5º que o PLC acrescenta ao art. 33 da Lei nº 11.343, de 2006, destina-se a incrementar a pena do tráfico de drogas quando o agente é comandante de organização criminosa. O § 6º, por seu turno, traz a definição do que se deve considerar organização criminosa.

Ocorre que supervenientemente foi editada a Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, que *define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.*

Essa lei trata as organizações criminosas de modo mais rigoroso do que o proposto pelo PLC, até porque tipifica a mera conduta de integrar organização criminosa, o que leva ao concurso material do agente que, nessa condição, pratica o crime de tráfico ilícito de drogas.

Por essa razão, apresentamos emenda para suprimir os §§ 5º e 6º que o PLC pretende acrescentar ao art. 33 da Lei nº 11.343, de 2006.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Por fim, observamos que as revogações pretendidas pelo art. 19 do PLC perderam a oportunidade. Com efeito, os §§ 1º e 2º do art. 32 e os §§ 1º e 2º do art. 58 da Lei Antidrogas foram supervenientemente revogados pela Lei nº 12.961, de 4 de abril de 2014.

Em razão disso, apresentamos emenda para suprimir o art. 19 do PLC.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013, com as emendas abaixo apresentadas e pela **rejeição** das demais emendas:

EMENDA Nº 2 – CE

Suprimam-se dos arts. 2º e 3º do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013, respectivamente, o §1º do art. 8º-F da Seção III do Capítulo II-A do Título II, e a Seção II do Capítulo I do Título III, e seu art. 19-A, inseridos na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.

EMENDA Nº 3 – CE

Dê-se a seguinte redação ao art. 8º-B da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013:

“Art. 8º-B

.....

IV – instituir e manter programas de tratamento, acolhimento e reinserção social e econômica, sem prejuízo de programas de prevenção.”



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lasier Martins

EMENDA Nº 4 – CE

Dê-se a seguinte redação ao art. 8º-C da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013:

“**Art. 8º- C**.....

.....

IV – instituir e manter programas sobre prevenção, sem prejuízo de programas de acolhimento, tratamento e reinserção social e econômica.”

EMENDA Nº 5 – CE

Suprima-se o § 2º do art. 8º-F da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013.

EMENDA Nº 6 – CE

Dê-se a seguinte redação ao art. 22-B da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, nos termos do art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013:

“**Art. 22-B.** Os órgãos integrantes do SISNAD encaminharão o usuário ou dependente de drogas submetidos a tratamento ou acolhimento ao Sistema Nacional de Emprego – SINE e a programas de inserção no mercado de trabalho.

§ 1º Os programas de que trata o *caput* deverão contemplar estratégias específicas de atendimento aos usuários ou dependentes de drogas, inclusive priorização na contratação de mão-de-obra para obras e serviços públicos terceirizados, visando sua efetiva reinserção social e econômica.

§ 2º Será assegurada a proteção da intimidade da pessoa contra qualquer forma de discriminação por sua condição de usuário ou dependente de drogas.”

EMENDA Nº 7 – CE



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Suprimam-se no art. 6º do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013, a alteração do § 4º, bem como a inserção dos §§ 5º e 6º no art. 33 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.

EMENDA Nº 8 – CE

Suprima-se o art. 19 do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013, renumerando-se o art. subsequente.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016,

Senador ROMÁRIO, Presidente

Senadora LASIER MARTINS, Relator