



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 8, DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2023, do Senador Rodrigo Pacheco, que Altera o art. 5º da Constituição Federal, para prever como mandado de criminalização a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

RELATOR: Senador Efraim Filho

13 de março de 2024



PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 45, de 2023, cujo primeiro signatário é o Senador Rodrigo Pacheco, que *altera o art. 5° da Constituição Federal, para prever como mandado de criminalização a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.*

Relator: Senador **EFRAIM FILHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 45, de 2023, cujo primeiro signatário é o Senador Rodrigo Pacheco, que *altera o art. 5° da Constituição Federal, para prever como mandado de criminalização a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.*

A proposta acrescenta o inciso oitenta (LXXX) ao art. 5° da Constituição Federal (CF) para prever que “a lei considerará crime a posse e o porte, independentemente da quantidade, de entorpecentes e drogas afins sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”.

Na Justificação, os autores mostram preocupação com os desdobramentos do julgamento do Recurso Extraordinário 635.659/SP, no Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral reconhecida, em que se questiona a constitucionalidade do art. 28 da Lei 11.343, de 2006 (Lei de Drogas), o qual criminaliza a posse e o porte de droga para consumo pessoal



sem imposição de pena de prisão. O andamento do julgamento aponta para declaração incidental de inconstitucionalidade do referido dispositivo, razão pela qual foi apresentada a presente PEC, que busca resguardar o mandado de criminalização.

No âmbito da CCJ, foi apresentada uma emenda à proposição (Emenda nº 1 – CCJ), de autoria do Senador Rogério Marinho, objetivando dispor expressamente que a distinção entre usuário e traficante se dará pela análise das circunstâncias fáticas do caso concreto.

II – ANÁLISE

Inicialmente, cumpre destacar que cabe a esta Comissão a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem distribuídas, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Compete também a esta Comissão emitir parecer a respeito de propostas de Emenda à Constituição, de acordo com o art. 356 do RISF.

Trata-se de tema passível de alteração via emenda constitucional, e atende aos requisitos positivados no art. 60 da CF. Não há violação a cláusulas pétreas.

Quanto ao conteúdo da proposta, que objetiva acrescentar *novel* inciso LXXX ao art. 5º da Constituição Federal, criando-se mandado de criminalização para a conduta de possuir e portar drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, consideramos que é meritório.

Observa-se, claramente, que o constituinte originário deu destaque ao tema das drogas ilícitas, ao elevar o crime de tráfico de drogas ao patamar de crime hediondo.

Não há tráfico ilícito de entorpecentes sem usuários para adquiri-los, e, por esse motivo, deve-se combater, também, a conduta de quem possuir ou portar drogas, ainda que para consumo pessoal.

Respeitando o desejo do constituinte originário, o art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, previu como crime a conduta de portar e



possuir drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. De forma proporcional e razoável, o legislador não cominou pena privativa de liberdade a este crime, mas o manteve como infração penal.

Entendemos que cabe ao Poder Legislativo a função precípua de legislar, devendo este Poder agir de maneira conforme para proteger suas prerrogativas constitucionais. Desse modo, esta proposta vem ao encontro do que decidido pelo constituinte originário, bem como pelo legislador – em época recente, inclusive –, ao editar a Lei nº 11.343, de 2006.

O ordenamento jurídico atual também respeita a vontade popular, pois, em pesquisa de opinião realizada em 2017 pelo Instituto Paraná Pesquisas¹, 70,9% da população brasileira se posicionou contrariamente à legalização da maconha no País.

A criação de um mandado de criminalização para a conduta de possuir e portar drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, portanto, está, também, em compasso com a vontade popular, expressada pelo disposto na Carta Magna.

Se assim não fosse, o constituinte originário não teria tutelado de forma tão severa a conduta da traficância de drogas, entendendo os graves problemas de segurança pública que a questão das drogas ilícitas pode gerar.

Obviamente, não nos esqueçamos da nocividade social e de saúde pública que as drogas proibidas geram.

Nesse contexto, vale destacar que a simples descriminalização das drogas, sem uma estrutura de políticas públicas já implementada e preparada para acolher o usuário e mitigar a dependência, fatalmente agravaria nossos já insustentáveis problemas de saúde pública, de segurança e de proteção à infância e à juventude.

Sobre esse tema, esta Comissão ouviu especialistas em audiência pública realizada em 01/11/2023, em que a maioria dos palestrantes mostrou

¹ Disponível em <https://www.paranapesquisas.com.br/noticias/noticias-ao-minuto-divulgacao-pesquisa-com-a-opinio-dos-brasileiros-sobre-a-legalizacao-da-maconha-e-da-cocaina/>. Acesso em 13 de março de 2024.



apoio ao texto da PEC, com lastro em diversos dados e estudos científicos sobre o assunto.

Segundo os palestrantes, as drogas trazem diversos problemas para a saúde. A droga popularmente conhecida como maconha possui um potencial extremamente lesivo e é considerada “porta de entrada” para a utilização de substâncias mais pesadas, estando associada ao aumento dos surtos psicóticos, com impacto nas taxas de utilização de serviços hospitalares e de emergência em países como Estados Unidos, França e Portugal.

Além disso, países que legalizaram o seu uso têm assistido a um aumento significativo do número de adolescentes utilizando a droga, para quem os efeitos são ainda mais lesivos, sem que o tráfico de drogas tenha efetivamente diminuído.

Os efeitos nefastos do uso de drogas não se restringem aos usuários. A sociedade em geral e os familiares em particular são afetados pelas repercussões negativas geradas pela dependência dessas substâncias. As pessoas com dependência acabam cometendo agressões físicas, furtos e outros tipos de violência inclusive contra os seus entes queridos.

Um fato inescapável já comprovado é que, quando uma sociedade aumenta o consumo de maconha, inevitavelmente aumenta o consumo de cocaína, de heroína, de *crack* e de drogas sintéticas.

Não podemos ignorar a dificuldade dos diversos níveis de governo em criar e adotar políticas públicas efetivas de prevenção ao consumo de drogas. Temos que considerar a realidade fática da falta de sistemas e estruturas de acolhimento e tratamento aos dependentes de drogas no Brasil.

O “Relatório Mundial sobre Drogas 2023”², do Escritório de Drogas e Crimes, da Organização das Nações Unidas, estima que 296 milhões de pessoas usaram drogas em 2021, o que significa 23% a mais do que há dez anos. Desse total, 40 milhões apresentaram problemas de saúde relacionados às

² Disponível em <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2023/06/relatorio-mundial-sobre-drogas-2023-do-unodc-alerta-para-a-convergencia-de-criises-e-contnua-expanso-dos-mercados-de-drogas-ilicitas.html#:~:text=Novas%20estimativas%20do%20Relat%C3%B3rio%20Mundial,pessoas%20de%20slocadas%20por%20crises%20humanit%C3%A1rias>. Acesso em 13 de março de 2024.

drogas e apenas um em cada cinco realizou tratamento. Já 62% das pessoas que usam drogas injetáveis vivem com hepatite C ou HIV.

No Brasil, o “III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira”³, pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz publicada em 2017, aponta que 26 milhões de brasileiros consumiram substâncias ilícitas pelo menos uma vez na vida e que 5 milhões de pessoas entre 12 e 65 anos utilizaram drogas nos 12 meses anteriores. Porém, como no mundo, poucos foram os que fizeram tratamento em algum momento da vida.

O estudo mostra também que mais de 30% das pessoas com essa faixa etária consideram muito fácil ter acesso a drogas como cocaína, crack e maconha. Essa grande percepção de facilidade no acesso a substâncias ilícitas precisa ser combatida com estratégias eficientes de segurança pública, capazes de aplacar o tráfico e de preservar a vida dos usuários.

Também no âmbito nacional, a publicação “Os Riscos do Uso da Maconha e de sua Legalização”⁴, fruto de trabalho realizado conjuntamente pelos Ministérios da Saúde, da Justiça e Segurança Pública, da Cidadania, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e da Infraestrutura, no ano de 2022, expõe diversos dados alarmantes, lastreados em estudos científicos nacionais e internacionais, que reforçam os dados apresentados pelos especialistas.

É preciso, acima de tudo, termos clareza de que a maconha não é uma droga leve e inofensiva. A maconha causa graves problemas, tanto do ponto de vista individual quanto do coletivo.

Não se pode deixar de considerar também os impactos da descriminalização do porte de pequenas quantidades de maconha sobre o tráfico, que é crime grave, equiparado a hediondo.

Frise-se que, conforme estudo mencionado anteriormente, no Uruguai, apesar da adoção de políticas mais flexíveis, registrou-se aumento na apreensão da maconha ilegal. O estudo aponta ainda que a flexibilização do controle sobre a maconha está relacionada a um aumento no número de

³ Disponível em <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/34614>. Acesso em 13 de março de 2024.

⁴ Disponível em https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministerio-da-cidadania-lanca-cartilha-sobre-os-riscos-do-uso-e-da-legalizacao-da-maconha/copy2_of_RISCOS_USO_MACONHA_DIGITAL_SENAPRED.pdf. Acesso em 13 de março de 2024.



homicídios e criminalidade em geral nos países que legalizaram o uso da droga, revelando, por exemplo, que “*No estado americano do Colorado foi reportado um aumento de 7,95% dos crimes violentos no ano de 2018, em comparação com 2017 (Hindi, S., 2019), além do aumento de outros tipos de violência, como a violência doméstica (Dellazizzo, L. et al., 2020; Flanagan, J. C. et al., 2020).*”. No mesmo sentido, revela que no Uruguai “*o número de assassinatos pelo narcotráfico também tem aumentado ano após ano (GZH, 2019)*”.

São previsíveis e catastróficas as consequências sociais, em especial para as políticas públicas de saúde, de segurança e de proteção da infância e juventude.

Diante de tudo que foi exposto, e dos graves problemas relacionados ao uso de entorpecentes e drogas afins, consideramos que a legislação atual está em compasso com a necessidade de se tutelar a segurança pública, a saúde e outros bens jurídicos imprescindíveis para o saudável desenvolvimento de uma sociedade.

Assim, consideramos de alto relevo e meritória a presente PEC, de modo a explicitar, no texto constitucional, o que a nosso entender já estava implicitamente previsto: a criminalização da posse e do porte das drogas ilícitas.

Entendemos, por outro lado, que é necessário realizar pequena alteração na proposta, que não modifica seu núcleo essencial.

Inserimos, no texto constitucional, o que já está previsto no art. 28 da Lei nº 11.343, de 2006: a necessidade de diferenciar o traficante de drogas do usuário, aplicando a este último penas alternativas à prisão e tratamento contra a dependência. Essa medida tem como finalidade manter a criminalização sem, contudo, afastar os usuários da busca por tratamento à saúde, além de distingui-los dos traficantes de drogas, para os quais a legislação já prevê a aplicação da pena privativa de liberdade.

Quanto à Emenda nº 1 – CCJ, entendemos que é valorosa, pois expressa no texto constitucional uma obrigatoriedade que existe, até o momento, apenas em legislação infraconstitucional: a necessidade de análise do caso concreto para realizar a distinção entre usuário e traficante de entorpecentes ou drogas afins. Além disso, ela se amolda à emenda que propomos ao final, e reforça o espírito da proposta ora em exame quanto ao tratamento das drogas no País.



Por esse motivo, estamos acatando a emenda, incorporando-a à nossa acima explicitada, e fazendo o ajuste redacional sugerido pelo Senador Sérgio Moro, que torna o texto mais claro e assertivo.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2023, com o acolhimento da Emenda nº 1 – CCJ, na forma da seguinte emenda, com o ajuste redacional proposto:

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao art. 1º da PEC nº 45, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O *caput* do art. 5º da Constituição Federal passa a vigor acrescido do seguinte inciso LXXX:

‘**Art. 5º**

.....

LXXX – a lei considerará crime a posse e o porte, independentemente da quantidade, de entorpecentes e drogas afins, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, observada a distinção entre traficante e usuário por todas as circunstâncias fáticas do caso concreto, aplicáveis ao usuário penas alternativas à prisão e tratamento contra dependência.

.....’ (NR)”

Sala da Comissão,

Senador **EFRAIM FILHO** (UNIÃO/PB)
Relator



**Relatório de Registro de Presença****4ª, Ordinária**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTES	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. ALAN RICK	PRESENTE
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	4. GIORDANO	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		5. EFRAIM FILHO	PRESENTE
JADER BARBALHO		6. IZALCI LUCAS	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. MARCELO CASTRO	PRESENTE
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. CID GOMES	
WEVERTON		9. CARLOS VIANA	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
ALESSANDRO VIEIRA		11. JAYME CAMPOS	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTES	
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. IRAJÁ	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI	
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. JAQUES WAGNER	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO	
ANA PAULA LOBATO		9. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTES	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
CARLOS PORTINHO	PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO	PRESENTE
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. JORGE SEIF	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTES	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

Não Membros Presentes

RODRIGO CUNHA
PAULO PAIM
DAMARES ALVES
NELSINHO TRAD





Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

SORAYA THRONICKE

ASTRONAUTA MARCOS PONTES



DECISÃO DA COMISSÃO

(PEC 45/2023)

NA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, DURANTE A DISCUSSÃO DA MATÉRIA, O RELATOR, SENADOR EFRAIM FILHO, ACOLHE ORALMENTE A EMENDA Nº 1 E A SUGESTÃO REDACIONAL APRESENTADA PELO SENADOR SERGIO MORO.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL À PROPOSTA E À EMENDA Nº 1, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 2-CCJ.

VOTAM VENCIDOS OS SENADORES HUMBERTO COSTA, JAQUES WAGNER, FABIANO CONTARATO E MARCELO CASTRO.

JUNTEI A DECLARAÇÃO DE VOTO DE AUTORIA DO SENADOR ALESSANDRO VIEIRA, NOS TERMOS DO ARTIGO 316 DO RISF.

13 de março de 2024

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

