



PARECER TÉCNICO - PEC Nº. 45/2023

(Proposta de Emenda à Constituição que criminaliza a posse e porte de entorpecentes e drogas)

11 de Abril de 2024

1.0 Instituto de Referência Negra Peregum

O Instituto de Referência Negra Peregum é uma organização com natureza jurídica de direito privado sem fins lucrativos, criado por ativistas da luta por equidade e justiça racial e de gênero com objetivo de promover a difusão da educação, da comunicação e dos direitos humanos, bem como a prestação de cuidados e assistência e o estímulo ao protagonismo da população negra no Brasil, suas organizações e novas lideranças da periferia, comprometidas com os desafios sociais da realidade brasileira.

Atuando e apoiando iniciativas de organizações e coletivos populares de apoio à população negra, moradores e moradoras de territórios periféricos e vulneráveis, nas áreas prioritárias de atuação: educação, segurança pública, saúde física e mental da população negra, mudanças climáticas e racismo ambiental. Atualmente, são eixos de atuação: Educação, Incidência Política e Litígio Estratégico, Proteção e Cuidado, Clima e Cidade.

2. Resumo de Proposta de Emenda à Constituição

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição nº. 45 de 2023, de autoria do atual presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco (PSD-MG), que tem por objetivo alterar o artigo 5º da Constituição Federal para prever a criminalização da “posse e porte de entorpecentes e drogas afins sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”. Em outros termos, o texto da PEC pretende explicitar na Constituição Federal que é crime a posse ou o porte de qualquer quantidade de entorpecentes ou drogas afins, deixando que a justiça decida, de acordo com as provas, se a pessoa flagrada com tais substâncias responderá por crime de tráfico ou será enquadrado como usuário.

3. Análise das emendas

Ao projeto, foram apresentadas 2 emendas, a saber:

[Emenda nº 1](#) - Senador Rogério Marinho (PL/RN) - Altera o texto inicial da Proposta de Emenda à Constituição em seu artigo 1º, dispondo que na inserção do inciso LXXX ao artigo 5º da Constituição Federal seja observada as distinções entre traficante e o usuário de drogas para que seja oferecido ao usuário penas alternativas à prisão e tratamento contra a dependência

[Emenda nº 2](#) - Senador Efraim Filho (União/PB) - Trata do parecer que aprova a Proposta de Emenda à Constituição nº. 45, de 2023, acolhendo também a Emenda nº1 - CCJ, do senador Rogério Marinho (PL/RN).

4. Considerações sobre a PEC 45



O tema da comercialização e consumo de drogas não é uma novidade no mundo. No Brasil, historicamente os debates que envolvem drogas geram polêmicas sobre qualidade de segurança, de vida e de saúde, e estão aliançados a alternativas institucionais timidamente comprometidas com promoção da vida e da liberdade.

No caso doméstico há um importante debate social aliançado a esse cenário: o racismo. Em sua dimensão política, o racismo tem sido utilizado articulado para promover rompimentos com a legalidade

Objetivamente, é preciso pontuar que, ao propor a presente Proposta de Emenda à Constituição, os parlamentares desconsideram questões jurídicas, sanitárias, sociais e de segurança pública, além de irem na contramão do amplo debate que vem sendo feito tanto no Brasil quanto no resto do mundo.

Em uma análise subjetiva, cabe salientar que a Proposta de Emenda à Constituição nº. 45 de 2023 demonstra uma reação à retomada das discussões no Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário 635659. A Ação teve início em 2015 e analisa a constitucionalidade do Artigo 28 da Lei 11.343 de 2006 (Lei de Drogas), que trata do transporte e armazenamento de drogas para uso pessoal e não deixa mentir sobre a relevância do tema à sociedade brasileira.

A seguir analisamos detalhadamente os pontos de atenção citados.

a. Questões Jurídicas

O Artigo 5º se configura como pilar das garantias e direitos fundamentais com uma série de artigos que pretendem promover o bem estar social e individual. Propor que estejam dispostas neste artigo regras criminalizadoras, não só retira a essência dessas garantias, como também contraria artigos que asseguram o direito à vida, à saúde, mas sobretudo, à segurança pública, à liberdade individual e à privacidade. Como exemplo, temos o próprio julgamento do STF que,

ao ser provocado pela Defensoria Pública de São Paulo questionando uma decisão que manteve a condenação de um preso à pena de dois meses de prestação de serviços comunitários por ter sido flagrado em um presídio com três gramas de maconha, argumentou que o ato não afrontava a saúde pública, no máximo, a do próprio usuário.

O principal argumento da Defensoria Pública ao questionar a constitucionalidade do Artigo 28 da Lei de Drogas 11.343/2006 tem como base o fato de que o dispositivo contraria os princípios da intimidade, da privacidade, bem como da liberdade individual. Tais princípios estão inseridos no Artigo 5º e correm risco de serem afrontados com a aprovação da PEC 45/2023.

É preciso notar ainda que há limitação material no cenário proposto, visto que o artigo 5º é uma cláusula pétrea, sendo vedado e inconstitucional as alterações que possam ser feitas sem um processo legítimo e embasado, sobretudo quando há mudanças que fogem da natureza desse artigo e restringe ou retira direitos.

b. Drogas como Política Sanitária e de Saúde Pública

A falta de embasamento dessa PEC fica demonstrada quando não vemos uma análise das evidências científicas ou das práticas internacionais já difundidas, sendo alicerçadas somente em princípios morais-religiosos ou em narrativas mitológicas já refutadas, como é o caso da falácia do recrudescimento de leis com viés criminalizador na política de drogas com o objetivo de aumentar a segurança pública de forma global, proposta que já ficou demonstrado não alcançar esse objetivo, mas se comprovou exatamente contrário a ele.

Não há nessa Proposta de Emenda qualquer debate amplo, com referências aos inúmeros estudos e casos usados ao redor do mundo que passaram a entender a política de drogas como questão de saúde pública, pensando prevenção, tratamento e redução de danos, e não como política de segurança pública baseada no punitivismo.

Desde 2015, no Relatório Mundial de Drogas, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) afirma que o uso de drogas deve ser entendido como um problema de saúde e social que requer prevenção e cuidados continuados. Já a Organização Mundial da Saúde, desde 2014, defende a descriminalização do uso de drogas.

O relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), por sua vez, desde 2019, defende o fim da guerra global às drogas, e orienta pela adoção de um enfoque em saúde e uma abordagem centrada nos direitos humanos. De fato, mais de 30 países do ocidente já implementaram as sugestões dessas entidades, incluindo os maiores países da América Latina.

A exemplo desses países, além do progresso social com uma nova política sobre drogas, a descriminalização diminui o encarceramento em massa, traz benefícios econômicos para o país, além de tratar de forma humanizada os usuários de drogas com atenção à saúde na totalidade.

c. O Impacto da Guerra às Drogas na Segurança Pública

A “Guerra às Drogas”, exportada pelos Estados Unidos na década de 1970, através do então presidente Richard Nixon, não é só uma política malsucedida, mas também racista e responsável pelo genocídio de inúmeros corpos negros. Segundo o estudo “Custo de bem-estar social dos homicídios relacionados ao proibicionismo das drogas no Brasil”, lançado pelo IPEA, em 2017, 34% das mortes violentas intencionais estavam relacionadas à Guerra às Drogas.

Já a pesquisa “Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas”, também elaborado pelo IPEA e pelo SENAD (Secretaria Nacional sobre Políticas de Drogas), mostrou que a maioria das pessoas processadas por tráfico de drogas são homens (87%), negros (67%), jovens (72%) e portava uma pequena quantidade de drogas, sendo que 30% admitiram que era para consumo pessoal e 49% afirmaram ser dependentes ou usuários. A pesquisa mostra ainda que essas pessoas foram presas sob suposto flagrante (92%) pela

Polícia Militar (77%) em vias públicas (51%) ou surpreendidas em suas próprias casas (33%). No inquérito, a justificativa para a abordagem da prisão em flagrante foi “fundada suspeita” (33%) e em alguns casos sequer houve apreensão de drogas (17%), mas mesmo assim essas pessoas foram presas como traficantes. Quase na sua totalidade as prisões em flagrantes foram convertidas em preventivas. Em 2019, quase metade da população carcerária não tinha condenação (41,5%).

Sendo o terceiro país com a maior população carcerária, o recrudescimento da lei conforme propõe a Proposta de Emenda à Constituição, criminalizando mais pessoas, piorará o cenário de violência institucional causando consequências irreversíveis à vida da população negra. Além da probabilidade aumento do número de pessoas presas em medida preventiva, que não foram julgadas e esperam uma audiência para definir sua sentença, aumentaria-se também a legitimação para ações policiais que irão alegar “fundada suspeita” para prender ou assassinar mais jovens negros nas comunidades.

Deve-se pontuar ainda, o aumento com os gastos públicos nas ações e na manutenção desse sistema carcerário inflado. Segundo o IPEA, a guerra às drogas custa R\$15 bilhões por ano aos cofres públicos. Segundo o portal da transparência, o custo médio para se manter um preso em uma penitenciária federal é de cerca de R\$50 mil por ano, uma média de R\$4.166 por mês, quase três salários mínimos.

Incluir no texto constitucional previsão específica sobre drogas revela um arranjo institucional despreocupado com a promoção da saúde sanitária coletiva como um direito social fundamental, principalmente quando calcado em uma ânsia punitiva. Não pode-se perder de vista que o direito-dever do estado é de garantir saúde, segurança e vida a todas as pessoas sem quaisquer tipos de distinções, e a fim de promover uma sociedade justa e igualitária.

Considerando a dimensão social da guerra às drogas que não se explica sem o racismo, é importante ecoar a urgência de que o Estado comporte ações positivas de proteção e

promoção da vida da população negra, a principal impactada pelos efeitos danosos das políticas vigentes para tratar sobre drogas seja no âmbito da saúde ou segurança pública.

Há evidências suficientes que reforçam a nocividade de adoção de políticas legais punitivas no tema de drogas, então, é o momento de decisões constitucionais e posicionar uma formulação de políticas de segurança pública e justisejam garantidoras e não violadoras de direitos.

5. Considerações Finais

Por todo exposto na presente nota, levando em consideração opiniões científicas e experiências bem sucedidas internacionalmente, o Instituto de Referência Negra Peregrum se coloca **contrário** à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2023, em tramitação no Plenário do Senado Federal, recomendando que o texto da PEC seja integralmente rejeitado. Além da inconstitucionalidade da ação, as alegações que buscam justificar o recrudescimento da lei já não possuem respaldo legal, científico ou condizem com a realidade do cenário brasileiro.

Diferente do que alega os parlamentares, criminalizar a posse ou porte de qualquer quantidade de droga não resolveria a crise de segurança pública em nosso país, mas, de maneira oposta, aumentaria as consequências da falida guerra às drogas, sobretudo para a população negra, que já é o maior alvo da crise, empilhando milhões de corpos negros em um sistema carcerário decadente, isso quando não legitima as chacinas e o genocídio desses corpos dentro das comunidades, em vias públicas ou mesmo em ações que ilegalmente invadem casas de famílias, com a alegação de “fundada suspeita” de usuários ou dependentes que deveriam estar sendo abordados, caso fosse necessário, de forma humanizada à luz do que prega os direitos humanos e que orienta os órgãos internacional que tratam do tema.