

NOTA TÉCNICA Nº 04/2021/CONAMP

Proposição: PL 399 de 2015

Autor: Dep. Fábio Mitidieri - PSD/SE

Ementa: Altera o art. 2º da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para viabilizar a comercialização de medicamentos que contenham extratos, substratos ou partes da planta Cannabis sativa em sua formulação.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), entidade de classe de âmbito nacional que representa mais de 16 (dezesseis) mil Promotores e Procuradores de Justiça dos Estados, Militar e do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de colaborar para o bom desenvolvimento do processo legislativo, vem externar o seu posicionamento a respeito da flagrante inconstitucionalidade e dos efeitos desastrosos para toda sociedade brasileira, em razão do Projeto de Lei 399/2015, de autoria do Deputado Fábio Mitidieri, com a redação dada pelo substitutivo apresentado pelo relator Deputado Luciano Ducci, no último dia 20 de abril, conhecido como o Cannabis Day¹.

O substitutivo ofertado desconfigurou por completo o projeto original apresentado há mais de seis anos. Lá se propunha tão somente, em linhas gerais, a permissão de fabricação e

¹ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1995413; a data de 20.4. não foi um acaso; nos Estados Unidos se celebra o Cannabis Day, alusão ao horário de 4:20 da tarde, quando adultos na Califórnia aliciavam adolescentes para o consumo da substância - na década de 70.

comercialização de medicamentos com *Cannabis* no país.

Ocorre que o projeto original perdeu *in totum* seu objeto após a edição das prudentes normas regulatórias da Anvisa (Resolução da Diretoria Colegiada 327/19).

Deveras, a agência estatal já disciplinou a produção e comercialização de moléculas existentes na *Cannabis*, sobretudo o Canabidiol (CBD), destinando-as a finalidades estritamente terapêuticas.

Ao invés de respeitar tais normas regulamentares, o eminente relator do substitutivo, em plena pandemia, optou por cunhar um marco para uma desastrosa legalização da *Cannabis* em solo pátrio.

Almeja o substitutivo, em apertada síntese: 1) o cultivo liberado [nos campos e nos 5570 municípios do país]; 2) por via de consequência, o comércio totalmente desregulado e facilitado do psicoativo THC (tetrahydrocannabinol) existente na planta.

Qualquer um que acompanha o histórico da *Cannabis* sabe que a planta tem sofrido constantes modificações genéticas, com o desiderato de potencializar o THC e praticamente zerar o CBD.

Segundo a Organização Mundial de Saúde, "tem havido uma tendência de aumento no teor médio de THC de todas as preparações de cannabis confiscadas nos EUA e em alguns países europeus. A criação de diferentes linhagens rendeu plantas e resinas com dramáticos aumentos na concentração de THC na última década, de cerca de 3% para 12-16% ou mais (% do peso de THC por peso seco de cannabis) (...)." (Radwan et al., 2008; Niesink et al., 2015; Swift,

et al., 2013; Zamengo, et al., 2014; Bruci, et al., 2012)²

Isto porque o THC é causador de dependência química e escraviza cérebros, notadamente os que estão em desenvolvimento e em formação [o que só irá se finalizar após os vinte anos de idade]. A exemplo de qualquer outro psicoativo gerador de dependência, traz ao usuário a chamada “tolerância”, ou seja, a necessidade de doses mais potentes da droga, para se obter o efeito desejado.

Os artigos 1º e 3º do referido projeto [substitutivo] têm a seguinte redação:

Artigo 1º- As atividades de cultivo, processamento, pesquisa, armazenagem, transporte, produção, industrialização, manipulação, comercialização, importação e exportação de produtos à base Cannabis spp. são permitidas nos termos desta Lei.

Artigo 3º - É permitido o cultivo de Cannabis em todo o território nacional, desde que feito por pessoa jurídica, para os fins determinados e de acordo com as regras previstas nesta Lei.

Nada há em tais dispositivos que imponha regramento seguro ao cultivo e à comercialização de *Cannabis*. Basta a existência de uma pessoa jurídica para que se possa ingressar nesse mercado.

No substitutivo, a impropriamente denominada *Cannabis* medicinal³ será cultivada em “Casa de Vegetação” (artigo 2º, XXII; c.c.

² Tradução livre de - https://www.who.int/substance_abuse/publications/msbcannabis.pdf - The health and social effects of nonmedical cannabis use. 1.Cannabis – adverse effects. 2.Marijuana Smoking. 3.Marijuana Abuse. I.World Health Organization. 2016.

³ A utilização do termo “maconha medicinal” é recurso de neuropropaganda e marketing para dissociar a planta de seus conhecidos malefícios; se utilizarmos esse termo, forçoso é dizer que existe alho medicinal na quitanda, jararaca medicinal (pois do seu veneno se extraem princípios ativos para medicamentos contra hipertensão) ou mesmo ópio medicinal [deveras, do ópio se extrai a morfina e dele se deriva a heroína]. Correto, pois, dizer-se: uso medicinal ou terapêutico de produtos oriundos dos reinos vegetal, animal ou mineral. Confira-se: “Maconha medicinal não existe”.
<https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/maconha-medicinal-nao-existe/>

o artigo 5º, parágrafo primeiro e 6º).

A “Casa de Vegetação” será do “tipo estufa ou outra estrutura adequada ao plantio de plantas”. A *Cannabis ruderalis* [denominada impropriamente de Cânhamo industrial] não exigirá essa estufa ou a outra estrutura adequada (artigo 5º, parágrafo segundo).

Tenta-se, debalde, dar ares de segurança aos locais de plantio de *Cannabis*, por meio de brandas exigências constantes no artigo 6º do substitutivo.

Ora. Em todos os locais do mundo nos quais há “legalização” do plantio de *Cannabis* com a sua aculturação mercadológica e diminuição da “percepção de risco” do uso, o grande beneficiado é o crime organizado.

Citem-se alguns exemplos do que há no mundo que se rendeu ao narcocapital.

A Califórnia - um dos estados que optou pela “legalização” e aculturação da *Cannabis* - de lá saiu o Cannabis Day - hoje sofre com ações cada vez mais ousadas do crime organizado. Notícia recente e oficial do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (1º/4/2021) dá conta de ações do crime organizado que, em meio a drogas diversas (inclusive a *Cannabis*!) e armas de fogo, movimentaram 1,5 milhão de dólares⁴.

No Colorado, há as “casas de vegetação” (grow houses) do crime organizado para o plantio de *Cannabis*, com sofisticado sistema de plantio indoor (lâmpadas de LED, refrigeração, etc...). E as “grow houses” surgem em bairros residenciais destinados a pessoas de médio ou alto poder aquisitivo – conforme noticiado pela imprensa de Denver,

⁴ <https://www.justice.gov/usao-cdca/pr/federal-drug-task-force-targets-southern-california-ring-distributed-fentanyl-and-other> - acesso em 14.05.2021

a capital do estado norteamericano - local (maio/junho – 2019)⁵.

No vizinho Uruguai, as Casas de Vegetação ou propriedades abertas, com plantio de *Cannabis*, sob o comando do crime organizado, se alastram nas cidades e no campo. Notícia do Jornal El País, com fonte do Ministerio Del Interior – notícia de 23 de fevereiro de 2021, retrata esta problemática⁶.

E do mesmo Ministério do Interior há vídeo oficial de ação policial em uma “casa de vegetação” - em zona urbana - neste mesmo ano de 2021 – meses atrás. Confira-se: <https://www.youtube.com/watch?v=ngb5DbBV-IU> .

Matéria do El País (12.5 pp)⁷ dá conta da produção crescente de *Cannabis* com elevada concentração de THC na Colômbia, e que está sendo exportada de lá para o Brasil pelo narcotráfico.

Soa elementar o que as cepas de ‘alta octanagem’ logo estarão esparramadas pelo país.

Criar-se um clima favorável à aculturação dessa perigosa droga é contribuir para sua disseminação em escala. Lutamos contra uma pandemia e cairemos, por conta da liberação da maconha, em outra – que atacará maciçamente crianças, adolescentes e jovens.

O PL 399/15, não bastasse, é propositalmente lacônico ao não prescrever, com a força que se esperava, se as polícias poderão ter acesso às “Casas de Vegetação” para o seu legítimo mister de prevenção/repressão ao tráfico de drogas.

Entretanto, por hipótese, qual seria o órgão federal fiscalizador dessas ‘Casas’? O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

⁵ <https://www.denverpost.com/2019/05/22/marijuana-raid-federal-colorado/> - acesso em 26.04.2021

⁶ <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/maldonado-incautaron-plantas-marihuana-detuvieron-cinco-personas.html> - acesso em 24.04.2021.

⁷ <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-13/expansao-internacional-do-pcc-abre-a-rota-da-maconha-gourmet-colombiana-no-brasil.html>

(MAPA)? Ora, é cediço que lhe falta estrutura, expertise e recursos humanos para a fiscalização em todos os municípios, cidades e povoados.

A norma do artigo 6º, nessa senda, chega a ser escoteira em termos de segurança pública. Prevê plantações “fechadas” de alguma forma, com muros, com videomonitoramento, não identificadas ostensivamente do lado de fora, **como se isto fizesse alguma diferença para o crime organizado, que frequentemente rouba bancos, carros fortes, etc.**

Afora o desastre do plantio da *Cannabis* no Brasil, nos termos do art. 19 do substitutivo em comento, é permitida a comercialização de *Cannabis* medicinal (sic) em qualquer formato farmacêutico.

Algodão doce⁸, bala, chocolate e pirulitos ditos medicinais, portanto, sem qualquer proibição de utilização de “veículos” na sua composição como açúcar, aromatizante e saborizante.

Para piorar, consoante o artigo 23, parágrafo primeiro do substitutivo, os produtos com THC ganham as prateleiras dos mercados. A norma, de modo insidioso, diz que as concentrações serão mínimas. Pergunta-se: para que e para quem? THC virou ingrediente da cesta básica? Não há dúvidas de que tudo virá com forte apelo de marketing, sem restrição de publicidade e com o objetivo de fazer do THC um ingrediente da dieta do brasileiro.

Este amplo cenário de permissividade, que se pretende trazer no substitutivo do PL 399/15, com o devido respeito, viola os princípios da precaução e da prevenção em matéria de saúde pública.

Com efeito, o artigo 196 da Constituição Federal dispõe o

⁸ <https://catracalivre.com.br/saude-bem-estar/algodao-doce-de-maconha-essa-guloseima-te-levara-para-as-nuvens/>

seguinte:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A redução do risco de doença aponta claramente para a prevenção de sua ocorrência. A proteção da saúde aponta também para a prevenção da doença e de seus agravos. E o artigo 198, inciso II, da Constituição Federal reforça referido princípio, ao estipular como diretriz do Sistema Único de Saúde o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas.

É sabido que o princípio da prevenção limita o âmbito de atuação do legislador ordinário, impondo-lhe o dever de estar atento às pesquisas e aos dados científicos a respeito de determinado assunto, evitando qualquer possibilidade de ameaça à saúde pública.

Por outro lado, a prevenção ambiental, por meio da redução da oferta de qualquer droga, como tem reconhecido parte significativa da comunidade científica, é a base estrutural da política de drogas.

Desde a anterior Política Nacional sobre Drogas - de 2005 - tem-se os seguintes pressupostos básicos e objetivos para a adequada implementação: (1) responsabilidade compartilhada; (2) Prevenção; (3) Tratamento, Recuperação e Reinserção Social; (4) Redução de Danos Sociais e a Saúde; (5) Redução da Oferta - Repressão (6) Estudos, Pesquisas e Avaliações.

Não é diferente o que se tem na Nova Política sobre Drogas, prevista no Decreto Presidencial n. 9.761/2019. Determina-se a construção de uma sociedade protegida do uso de drogas lícitas e ilícitas; asseguram-se políticas públicas para redução da oferta de drogas, por intermédio de atuação coordenada, cooperativa e

colaborativa dos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública e de outros órgãos responsáveis pela persecução criminal em todos os níveis da federação; reconhece-se o vínculo familiar, a espiritualidade, os esportes, as artes, dentre outros, como fatores de proteção ao uso indevido e dependência do tabaco, álcool e outras drogas, observada a laicidade do Estado e reconhece-se que a assistência, a prevenção, o cuidado, o tratamento, o acolhimento, o apoio e mútua ajuda, a reinserção social e outros serviços e ações na área do uso, uso indevido e dependência de drogas lícitas e ilícitas precisam alcançar toda a população brasileira, especialmente os mais vulneráveis.

Nesse diapasão, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, na ADPF 668, de relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, pontuou que a jurisprudência consolidada daquela corte é no sentido de que, em matéria de meio ambiente e saúde pública, aplicam-se os princípios da precaução e da prevenção, de modo que, havendo qualquer dúvida científica a respeito dos perigos potenciais de determinada conduta, deve ela ser evitada:

"Ainda que assim não fosse, que não houvesse uma quase unanimidade técnico-científica acerca da importância das medidas de distanciamento social e mesmo que não tivéssemos a agravante de reunirmos grupos vulneráveis em situações de baixa renda, o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que, em matéria de tutela ao meio ambiente e à saúde pública, devem-se observar os princípios da precaução e da prevenção. Portanto, havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social – o que, vale reiterar, não parece estar presente –, a questão

deve ser solucionada em favor do bem saúde da população.”

No caso da *Cannabis*, necessário lembrar que seu uso está relacionado, segundo inúmeros estudos, à dependência química, à síndrome amotivacional, à ideação suicida, à hiperêmese, à ansiedade, à depressão, ao rebaixamento de QI, às psicoses em geral e à esquizofrenia.

Os Promotores e Procuradores de Justiça enfrentam diariamente os problemas decorrentes do consumo da *Cannabis*, que se iniciam na evasão escolar e acabam invariavelmente em episódios de violência doméstica e prática de crimes graves. A *Cannabis* tem sido, ao lado do álcool, “droga de entrada” para um caminho muitas vezes sem volta.

Ronaldo Laranjeira, Sérgio Marsiglia Duailibi e Cláudio Jerônimo da Silva⁹ são claros a este respeito:

“Apesar dessa ambiguidade, existem fortes evidências que sugerem uma ligação entre uso da maconha e a esquizofrenia. O tetrahydrocannabinol (componente da maconha) pode causar psicose aguda, transitória e dependente da dose.

Existem também moderadas evidências da associação entre o uso da droga e sintomas de mania em indivíduos com transtorno afetivo bipolar e incidência aumentada de ideias, de tentativas ou de suicídio consumado entre consumidores pesados.”

Infelizmente, Estados ou Países que optaram pela estratégia

⁹ Argumentos contra a legalização da maconha – Em busca da racionalidade perdida: uma abordagem baseada em evidências científicas. Ministério da Cidadania. Brasília. 2021.

delineada no Projeto de Lei 399/2015 estão colhendo frutos amargos na área da saúde da população.

Mais uma vez, socorre-se do ensino dos brilhantes professores acima citados, na mesma obra:

"Aumento do consumo ocorreu nas comunidades que legalizaram a maconha ou liberaram para o uso medicinal por vários motivos, entre os quais maior acessibilidade e normalização do consumo.

Houve aumento da intoxicação acidental pelo uso de doces, bolos e outras variedades de apresentação comercial dessa droga. Muitas vezes os sintomas de intoxicação aguda ou crônica levam o indivíduo ao Pronto Atendimento e Emergências com os seguintes sintomas: ansiedade e sintomas de pânico, especialmente em usuários iniciais; (...) psicoses agudas; moleza, tremores, incoordenação motora e sonolência.

E não poderia ser diferente. Quanto mais disponível a droga e quanto mais aculturado o seu uso, maior o seu consumo. Quanto mais fácil o acesso à droga, maior a possibilidade de ser usada, inclusive por pessoas que não têm o completo discernimento a respeito dos seus riscos – crianças e adolescentes. Quanto maior a publicidade do referido produto – o que o Projeto de Lei também permite – maior o seu consumo. Trata-se de consequência inexorável.

Por outro lado, países que adotaram políticas de redução da oferta de drogas [ao lado de uma bem estruturada política de agregação escola/família/comunidade], tais como a Islândia, colheram significativa redução no uso de drogas lícitas e ilícitas.

Portanto, o substitutivo em exame, ao ampliar

consideravelmente o acesso a produtos derivados de *Cannabis* – doces, comestíveis, cosméticos, até produtos para petshops, dentre outros – concorrerá para o aumento do consumo de substância potencialmente danosa à saúde, o que a Constituição Federal veda.

Ao permitir a publicidade de referidos produtos, o Projeto de Lei consegue tratar a *Cannabis* de maneira mais favorável do que o próprio tabaco, que tem publicidade proibida e que adota severas restrições mercadológicas em suas embalagens.

Há mais.

O Projeto de Lei 399/2015 viola o princípio da proporcionalidade, derivado do postulado do devido processo legal, em sua dimensão substantiva (art. 5º, LIV, CF, aplicável por força dos arts. 4º e 144 da CE).

De fato, as normas federais de restrição ao cultivo, processamento, produção e comercialização de produtos derivados de *Cannabis* concretizam medidas voltadas a proteger não só a saúde da população em geral, mas também da criança e do adolescente, reconhecidos pelo próprio constituinte como pessoas em fase de desenvolvimento.

Não por outro motivo, o art. 227, § 3º, inciso VII, da Constituição Federal, prevê especialmente o direito a programas de prevenção à dependência de drogas, o que inclui, por óbvio, o afastamento de quaisquer drogas – sejam elas lícitas ou ilícitas – da realidade de crianças, adolescentes e jovens.

As normas que proíbem a *Cannabis* no Brasil se mostraram fundamentais para viabilizar a efetividade das normas constitucionais, sob pena de se incorrer em violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente de direitos constitucionalmente tutelados, que representa uma das facetas do princípio da proporcionalidade (art. 5º,

LIV, CF).

Por força do princípio da proibição de proteção insuficiente, nem a lei nem o Estado podem apresentar insuficiência em relação à tutela dos direitos fundamentais. O postulado cria um dever de proteção para o Estado (isto é, para o legislador e para o juiz), que não pode simplesmente ignorar ou se desfazer de mecanismos de tutela para o fim de garantir a proteção a direitos fundamentais.

Desse modo, além da compreensão sedimentada do princípio da proporcionalidade sob o viés da proibição de excesso, pelo qual o Estado tem o dever de não violar bens jurídicos de índole constitucionais, tem igual importância a outra faceta do princípio da proporcionalidade, pelo qual o Estado tem o dever de protegê-los e promovê-los.

Com base nesse postulado, a doutrina vem firmando o entendimento de que a violação à proporcionalidade ocorre não apenas no excesso da ação estatal, mas também na ação estatal que se mostre insuficiente para a proteção de bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

A permissão conferida pelo Projeto de Lei 399/2015 expõe a riscos a integridade, a saúde e a segurança da população como um todo, dificultando sobremaneira qualquer ação preventiva e concorrendo para a eclosão de doenças diversas, tais como a esquizofrenia.

Não basta apenas prever o direito à prevenção e a crescer em ambiente livre de drogas lícitas e ilícitas. É necessário haver leis que proíbam especificamente tais drogas, criminalizando condutas de fornecimento, venda, cultivo, etc.

A proteção insuficiente dos bens jurídicos fica ainda mais em evidência quando se considera que a Anvisa, na supracitada RDC n.

327/2019, regulamentou a fiscalização, importação, comercialização, prescrição, dispensação, monitoramento e fiscalização de produtos da *Cannabis* para fins estritamente medicinais.

Em outras palavras, já existe regulamentação suficiente para embasar o uso estritamente medicinal da *Cannabis* a quem dela precisa. E desde que com prescrição médica e se seguindo normas do Conselho Federal de Medicina (CFM).

Cannabis não é a “erva baleeira”, babosa ou o xarope chá de guaco da Farmácia Viva do SUS, embora o substitutivo do PL 399/15, de modo irresponsável, queira inseri-la nesse programa de saúde comunitária.

O PL 399/15, dessarte, vem para aumentar as possibilidades de uso da *Cannabis* para além dos fins medicinais, em que pese o projeto reiterar o uso do termo para lhe conferir ares de legitimidade social.

Necessário registrar que a RDC n. 327/2019 da Anvisa, inclusive, já regulamentou em seu artigo 2º a dosagem (concentração) da molécula de THC [tetrahydrocannabinol] - substância psicoativa presente na *Cannabis*, sabidamente causadora de dependência química e uma série de males físicos e psíquicos [vamos realçar]. E consignou que os produtos e fitofármacos devem possuir predominantemente o CBD [canabidiol], molécula também presente na *Cannabis*, mas sem efeito psicoativo.

É importante consignar ainda que, segundo o artigo 9º da mesma RDC, os produtos de *Cannabis* não podem ostentar nomes comerciais, devendo ser designados pelo nome do derivado vegetal ou fitofármaco e com menção ao nome da empresa responsável.

Também o artigo 12º proíbe qualquer publicidade dos produtos de *Cannabis*, restringe a prescrição a médicos legalmente habilitados no Conselho Federal de Medicina (art. 13), veda as “amostras grátis”

(artigo 14) e a manipulação de fórmulas magistrais (artigo 15).

O artigo 32 da referida RDC proíbe: (...) IV - imagens de pessoas fazendo uso do produto de Cannabis; V - selos, marcas nominativas, figurativas ou mistas de instituições governamentais, entidades filantrópicas, fundações, associações e sociedades médicas, organizações não-governamentais, associações que representem os interesses dos consumidores ou dos profissionais de saúde e selos de certificação de qualidade, exceto se exigidos em normas específicas; VI - imagens ou figuras que remetam à indicação do sabor do produto; VII - expressões ou imagens que possam sugerir que a saúde de uma pessoa poderá ser afetada por não usar o produto; VIII - rótulos com layout semelhante ao de um medicamento registrado pela Anvisa ou por outra autoridade sanitária internacional; e IX - cores que possam causar confusão ou erro na identificação da faixa preta.

As proibições em questão são fundamentais para evitar técnicas de marketing e neuropropaganda por parte dos vendedores de qualquer produto psicoativo e causador de dependência.

Além disso, impõe-se, nos artigos 37 e 38, que os produtos sejam tarjados de preto e permaneçam dentro dos balcões da farmácia, sem apelos ao consumo. A receita médica, em acréscimo, ficará retida e sob controle estatal.

Todas estas medidas estão em consonância com o fato de que se trata de produtos que podem causar dependência.

Aliás, a própria RDC exige a inclusão da frase: "Atenção. Uso desse produto pode causar dependência física ou psíquica". Nada disso vem como comando explícito no PL 399/15, que ao revés, abre a vitrine do algodão doce "medicinal" com o THC e sua destruição neuronal.

A elaboração de tão insólitas normas, em meio a uma pandemia, desmonta todo um regramento protetivo já existente, expondo direitos

fundamentais de crianças e adolescentes, além de consumidores adultos, a risco. Fica clara, portanto, a afronta ao princípio da proporcionalidade, pelo qual o Estado tem o dever de proteger e promover a saúde de todos.

Em síntese, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) se manifesta contrariamente ao Projeto de Lei 399/2015, na forma do substitutivo apresentado, tendo em vista: 1) a violação dos princípios da prevenção/redução do risco e precaução em matéria de saúde pública; 2) a violação ao princípio da proteção deficiente dos direitos fundamentais; 3) a afronta aos princípios de proteção integral e prioridade absoluta em políticas públicas, relativos a milhões de crianças e adolescentes do Brasil.

Brasília/DF, 17 de maio de 2021.



MANOEL VICTOR SERENI MURRIETA
Presidente da CONAMP