



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

Nota Técnica nº 0023/2012/GLMP/AL/DAI/SE/SG/PR

Processo nº 00001.004215/2011-51

Interessado (a): Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais e Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil

Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.663/2010

Introdução

1. As Subchefias de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais e para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, por intermédio do Ofício Circular-Conjunto nº 39/2012 – SAG/SAJ, datado de 25 de setembro de 2012, solicitam que esta Secretaria-Geral se manifeste acerca do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.663/2010, que trata de políticas e medidas relacionadas ao combate e à prevenção ao uso de drogas.
2. O projeto altera vários pontos da Lei nº 11.343/2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, e faz alterações pontuais nas Leis nº 9.250, 9.532, 8.981, 7.560, 8.315, 8.706, 8.069, 9.394 e nos Decretos-Lei nº 4.048 e 5.452.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

3. Quanto à pertinência da manifestação desta Secretaria-Geral da Presidência da República, entendemos que está amparada pelo disposto no artigo 3º da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003:

“Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

I – no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo; (...);

IV – na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República e na realização de estudos de natureza político-institucional;

V - na formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas públicas para a juventude e na articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas de juventude;

4. Por pertinência temática, foram consultadas as Secretarias Nacionais de Juventude (SNJ) e de Articulação Social (SNAS) desta SG/PR, que se manifestaram por meio do Memorando nº 650/2012-SNJ/SG/PR e Nota Técnica nº 14/2012/SNAS/SG/PR, respectivamente. Ambas apresentaram ressalvas e sugestões de ajustes.

5. Participei, juntamente com o Coordenador Parlamentar deste Departamento, de audiência pública realizada na Câmara, em 09/10/2012, para tratar do Projeto de Lei em tela, na qual foram ouvidos representantes dos Ministérios da Justiça e da Saúde.

6. Abstendo-me de expor observações quanto a aspectos eminentemente formais, passo a analisar os pontos do projeto que guardem pertinência com o âmbito de atuação da Secretaria-Geral da Presidência da República, à luz principalmente das manifestações e subsídios trazidas pelas áreas acima referidas.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

Análise

Alterações da Lei nº 11.343/2006

Artigo 2º

7. O artigo 2º do projeto introduz os artigos 1º-A e 1º-B, que se propõem a definir conceitos que serão utilizados ao longo do restante do diploma e estabelecer os critérios de classificação das drogas, mas o fazem por meio de uma redação confusa e com técnica legislativa inadequada.

8. Além disso, a formulação desses critérios não é baseada em nenhum consenso científico, o que pode causar muita insegurança e fazer com que as finalidades da lei não sejam alcançadas.

Artigo 3º

9. Na sequência, o projeto altera o título do Título II da lei referida, modificando a redação atual “Do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas” para “Da Articulação Federativa para o Enfrentamento às Drogas, da Rede e do Sistema Nacionais de Políticas Sobre Drogas”, bem como acresce e altera uma série de dispositivos da lei vigente. Acontece que a Lei nº 11.343/2006 foi editada justamente para instituir o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD), conforme se extrai de sua ementa, devendo, a nosso ver, ser mantida a estrutura original da lei, bem como a ênfase e o caráter de referido sistema. Inclusive porque não se identifica no projeto a materialização de uma eventual institucionalização de uma “articulação federativa” e de uma “rede nacional”, de forma autônoma em relação ao SISNAD, que é justamente o objeto central da Lei 11.343/2006. Aliás, o próprio conceito de “enfrentamento” às drogas está em discussão atualmente.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

10. Neste cenário, o Projeto acaba por instituir um sistema paralelo ao Sistema Único de Saúde – previsto constitucionalmente – e ao Sistema de Assistência Social. O SISNAD constitui, por exemplo, unidades próprias de atendimento e acolhimento, com financiamento específico e não submetidas às regras de fiscalização e atenção psicossocial dos sistemas estruturados e competentes.

11. Embora seja preocupação do Governo Federal o incentivo e a regulamentação do adequado funcionamento de unidades de atenção psicossocial suplementares, como as comunidades terapêuticas, não se pode permitir a criação de um sistema de atendimento paralelo ao SUS, quando, na verdade, deve-se buscar aperfeiçoar a articulação entre os órgãos estatais e referidos entes privados, dentro do sistema existente, a fim de atingir as finalidades concernentes ao tratamento de usuários de drogas.

12. Nessa linha, registre-se que a RDC 29/2011, da ANVISA, estabelece os requisitos para o funcionamento dessas entidades, e a Portaria nº 131/2012, do Ministério da Saúde, institui incentivo financeiro de custeio destinado a essas entidades e estipula as condições necessárias para o repasse de verbas públicas.

13. Importante destacar que a política do SUS, especialmente no que tange à Rede de Atenção Psicossocial, conforme Resolução nº 448 do Conselho Nacional de Saúde, tem como diretriz o princípio do não-isolamento dos indivíduos, mostrando-se, assim, fundamental, que o atendimento permaneça integrado ao SUS, a fim de garantir que essas balizas sejam observadas.

14. Merece destaque a proposta contida no projeto de redação para o artigo 8º-G, que condiciona o repasse de recursos referido no artigo 25 da Lei nº 11.343/2006 à instalação, pelos Estados e Municípios, de seus conselhos de políticas sobre drogas, bem como elaboração e aprovação dos respectivos planos. Ocorre que o artigo 25 se refere a transferências de verbas para entidades da sociedade civil, e não para outros entes públicos. Há, portanto, evidente imperfeição no projeto neste ponto.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

15. Destaca-se ainda a proposta trazida pela inserção do Art. 8º-J, IV, que expressamente dispõe sobre a intenção de *fomentar as parcerias com instituições religiosas*, o que claramente afronta o art. 19, I da Constituição Federal.

16. Pondera a SNAS que deveria ser ajustada a parte do projeto que trata dos conselhos sobre políticas de drogas, especialmente os artigos 8º- L, 8º-M e 8º-N, que dispõem sobre os conselhos de políticas sobre drogas, a fim de que observem o princípio federativo, não interferindo indevidamente na autonomia de Estados e Municípios.

Artigo 4º

17. O projeto pretende instituir, ainda, os Sistemas Nacionais de Informação sobre Drogas e Acompanhamento e Avaliação das Políticas sobre Drogas, especificamente nos artigos 16-A e 17-A. Neste ponto, não ficou clara qual seria a estruturação de referidos sistemas, razão pela qual nos parece que as funções a eles atribuídas poderiam ser exercidas pelo SISNAD, no qual a gestão da informação e o acompanhamento e avaliação das políticas seriam meros eixos de atuação.

18. Propõe a Secretaria Nacional de Juventude a exclusão do artigo 16, parágrafo único, que atribui às instituições de ensino o dever de “*preencher ficha de notificação, suspeita ou confirmação de uso e dependência de drogas e substâncias entorpecentes para fins de registro, estudo de caso e adoção de medidas legais*”. Isso porque, ainda que se compreenda o ambiente escolar como o *locus* privilegiado para políticas públicas voltadas à prevenção do uso abusivo de drogas, é necessário termos cautela para não reproduzirmos estereótipos, fomentar a marginalização do jovem ou assumir responsabilidades que escapam às atribuições institucionais ou competências da escola. Tal ponderação tem o mesmo efeito sobre o art. 8º-K.

19. Registre-se que o artigo 17-J assevera, de maneira equivocada e imprópria, a meu sentir, incorrerem nas penalidades da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

Administrativa) todos aqueles que induzam ou concorram, direta ou indiretamente, para o não cumprimento da Lei nº 11.343/2006.

Artigo 5º

20. Defende a Secretaria Nacional de Juventude revelar um tom desnecessariamente punitivo e moralizante o artigo 22, § 1º, II e III, ao falar em “*responsabilizar adequadamente o usuário ou dependente*” e “*desaprovar o uso de drogas*”. Além de ser frontalmente contrária à concepção do jovem como sujeito de direitos, não encontra qualquer substância tal abordagem na concepção moderna do uso de drogas como questão de saúde pública, e não de Justiça.

21. O projeto insere, por meio do artigo 22-A, a obrigatoriedade de as instituições federais de ensino profissional, científico e tecnológico aumentarem a oferta de vagas em 10%, a fim de que sejam destinadas à reinserção social de pessoas atendidas pelas políticas sobre drogas. Parece-me que a regra carece de um debate e de uma avaliação mais aprofundada dos órgãos responsáveis pela política de educação.

22. Prevê, nessa linha, no art. 22-B, a reserva de 5% das vagas geradas em cada contrato de obras ou serviços públicos para pessoas atendidas pelo SISNAD, o que me parece precisar de ajustes, já que a aplicação obrigatória e indiscriminada a todo e qualquer contrato público pode não atender ao interesse público.

23. É necessário destacar que, embora o art. 23-A reforce a observância aos procedimentos da Lei nº 10.216/2009 (Lei da Reforma Psiquiátrica), há no dispositivo abertura para o uso ampliado da internação involuntária, o que deveria ocorrer *excepcionalmente*. Tal proposta vai de encontro às diretrizes da política nacional de saúde, consoante a Resolução nº 448 do Conselho Nacional de Saúde, e da Lei da Reforma Psiquiátrica.

24. O projeto traz, ainda, previsão no artigo 23, § 2º, no sentido de que “*na hipótese de inexistência de vagas em programa público de atendimento ou acolhimento, o Poder*



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

Judiciário determinará que o tratamento seja custeado pelo SUS”. Ocorre que a norma não tem pertinência jurídica, já que o comando deveria ser dirigido, se fosse o caso, ao SUS, e não ao Poder Judiciário, a quem cabe apenas assegurar o cumprimento das leis vigentes no país. Além disso, ainda que houvesse pertinência jurídica, o dispositivo incentiva uma desnecessária e indesejável judicialização da política de saúde.

25. Como mencionado anteriormente, na perspectiva de assegurar os sistemas de atenção existentes, revela-se inadequada a previsão contida no referido artigo 25 de outras formas de financiamento (FUNAD e FUNASP), que não o do SUS, para as entidades suplementares, tais como as comunidades terapêuticas. Frise-se, ainda, que referidos fundos, geridos pelo Ministério da Justiça, possuem destinação e regulamentação próprias, sendo o primeiro voltado para ações educacionais e científicas, e o segundo vinculado ao desenvolvimento de políticas de segurança pública.

Artigo 6º

26. O artigo 6º do projeto, que altera os artigos 33 e seguintes da lei em questão, trata de matéria penal, com foco especialmente no agravamento de penas. Registre-se, neste aspecto, a preocupação da Secretaria Nacional de Juventude quanto à diretriz de agravamento linear das penas, tanto para usuários quanto para traficantes, o que contraria a política inaugurada pela redação original da Lei nº 11.343/2006, que buscou mecanismos alternativos de tratamento da questão. Ademais, a discussão em curso atualmente abrange a noção de que houve aumento exponencial da população carcerária em função do endurecimento na aplicação das penas referentes às drogas, sem que os fins de redução dos problemas decorrentes fossem atingidos.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

Alterações de outras Leis

27. Conforme relatado acima, o projeto pretende introduzir alterações pontuais nas Leis nº 9.250/95, 9.532/97, 8.981/97, 7.560/86, que tratam de matéria tributária, razão pela qual deixo de manifestar sobre as mesmas, já que não são afetas às atribuições da SG/PR.

28. Por fim, introduz alterações nos Decretos-Lei nº 4.048/42, 8.621/46, 5.452/43 e nas Leis nº 8.315/91 e 8.706/93, a fim de criar a previsão de destinação de vagas pelas escolas do SENAI, SENAC, SENAR e SENAT, mediante celebração de termo de cooperação, aos usuários do SISNAD.

29. Inclui, ainda, na CLT, a previsão de que a mesma lógica do parágrafo anterior seja aplicada nos Serviços Nacionais de Aprendizagem.

Participação social

30. Registre-se, a título de arremate, que, em nossa visão, o projeto carece de diretrizes de fomento à participação social, de maneira a conferir maior alcance e legitimidade à formulação e implementação das políticas públicas sobre drogas, em reverência ao princípio da democracia participativa.

Conselho Federal de Psicologia

31. A SNAS, de maneira pertinente, trouxe a sugestão de que seja ouvida pela Comissão Especial o Conselho Federal de Psicologia, que certamente muito terá a contribuir com o tema.

Conclusão

32. Desta feita, apontamos restrições ao projeto de lei ora apresentado, especialmente no que concerne aos seguintes itens da presente Nota Técnica:



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

- a) *07 e 08*: critérios para classificação das drogas;
- b) *09 a 13*: criação de um sistema de atendimento e acolhimento paralelo ao SUS;
- c) *15*: fomento a parcerias com entidades religiosas;
- d) *14 e 25*: repasse de recursos;
- e) *16*: conselhos;
- f) *17*: sistemas de informação e avaliação;
- g) *18*: ficha de notificação;
- l) *23*: internação involuntária;
- m) *26*: agravamento das penas.

33. Em nossa avaliação, o projeto, nos termos em que apresentados, não atende ao interesse público e não se alinha às diretrizes vigentes em relação ao tema.

Brasília/DF, 18 de outubro de 2012.

Gustavo Leonardo Maia Pereira
Procurador Federal



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

Processo nº 00001.004215/2011-51

1. De acordo com a Nota Técnica nº 0023/2012/GLMP/AL/DAI/SE/SG/PR.
2. À Secretaria-Executiva.

Brasília/DF, de outubro de 2012.

Adriana Segabinazzi Freitas do Amaral Carvalho
Diretora do Departamento de Assuntos Institucionais

Processo nº-00001.004215/2011-51

1. Aprovo a Nota Técnica nº 00023/2012/GLMP/DAI/SE/SG/PR.
2. Encaminhe-se a manifestação à SAG e à SAJ da Casa Civil da Presidência da República.

Brasília, DF, de outubro de 2012.

JOANA ZYLBERSZTAJN
Secretária-Executiva Adjunta