

S7SC
GUIA DE ESTUDOS

SENADO FEDERAL DO BRASIL: A SITUAÇÃO LEGAL DA MACONHA



SÃO PAULO

2017

SUMÁRIO

1. Carta de Apresentação	3
2. Apresentação dos Diretores	4
3. Breve Histórico do Senado Brasileiro	5
3.1. O Senado na Constituição Federal de 1988	5
3.2. Papel e Competências do Senado Federal	6
3.3. As Comissões do Senado	7
4. Noções Gerais de Processo Legislativo	9
4.1. Projetos de Lei e Proposições em Geral	10
4.2. Processo Legislativo nas Comissões	11
4.2.1. Relatoria	11
4.2.2. Emendas	13
4.2.3. Regras de Votação	17
4.2.4. Tramitação em Estado Terminativo	18
5. Histórico e Definição do Problema	20
5.1. A questão das drogas no Brasil contemporâneo	20
5.2. O caso paradigmático no Supremo Tribunal Federal: julgamento do RE 635.659	23
6. Panoramas	25
7. Ponderações Finais	32
7.1. Regras Específicas para o Comitê	32
7.2. Política Externa	34
8. Bibliografia	35

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Senadores da República Federativa do Brasil,

É com grande prazer que realizamos este comitê junto aos senhores. Admitimos que foi um grande desafio, desde o início, conseguir conciliar um tema tão complexo quanto a descriminalização da maconha com o complicado sistema operacional do Senado Federal – ainda mais considerando que nem sempre as regras são seguidas nesse órgão. Saibam que, a partir da leitura desse guia, vocês estarão conhecendo um pouco da rotina diária dos verdadeiros senadores brasileiros, tendo em suas mãos o poder de mudar o rumo de uma discussão que, há anos, vem ocorrendo no Poder Judiciário brasileiro.

Quando surgiu a ideia de realizar esse comitê, o primeiro questionamento que tivemos de fazer foi: por que o Senado? Por que a descriminalização da maconha? Como colocar esses dois temas para funcionar concomitantemente em um curto espaço de tempo?

As respostas para essas perguntas não são simples e com certeza não foram, em todo, respondidas por nós ao longo da jornada até a IV SISC. Mas podemos afirmar que a temática do Senado Federal é muito recorrente no noticiário atual, em virtude da grave crise política pela qual passa o país. É fundamental, portanto, entender como nossos políticos se portam em relação a certas questões para poder, apenas então, vislumbrar um futuro para o nosso país.

Os senhores senadores devem lembrar que, ao longo desses dias de simulação, vocês não estão representando apenas seus partidos ou suas ideologias. Estão representando um amplo eleitorado que os colocou aqui – e é dever de vocês honrar o voto que lhes foi dado. É dever dos senhores mostrar que, apesar da crise político-econômica, as instituições legislativas não estão paradas: elas aguardam apenas a abertura dos trabalhos para começar a operar a pleno vapor.

Atenciosamente,

A Mesa Diretora da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal da República Federativa do Brasil,

Arthur, Isabel, João Pedro e Pedro

APRESENTAÇÃO DOS DIRETORES

Arthur Paku Ottolini Balbani – Tem 20 anos, cursa Direito na Universidade de São Paulo e é pesquisador junto ao programa de Iniciação Científica da Faculdade. Depois de transitar pelos áridos caminhos da Teoria Geral do Estado, pesquisa desde o meio do ano passado na área de Direito Constitucional – com ênfase em Sistemas Políticos e Processo Legislativo Federal. Já participou de um número considerável de simulações (que não será revelado) e retorna à SISC após um ano sabático de simulações (também conhecido como “pseudo-aposentadoria”).

Isabel Kairuz Claro – É aluna do Colégio Santa Clara a 10 anos, está cursando o segundo ano do Ensino Médio e pretende cursar Direito como sua formação profissional. Adora simulações e participa da SISC pela 3ª vez consecutiva, dessa vez com o maior prazer de ser diretora pela primeira vez, sendo sua nona simulação. Possui vários hobbies como ouvir música (gosta de MPB e Rock alternativo), passear, rolê cultural, dormir e comer. Gosta de fazer a egípcia; Aquariana com ascendente em touro e Humanas feelings.

João Pedro Nóbrega - É um aluno com interesse em ouvir música (tem algum conhecimento em Música Popular Brasileira e procura conhecer mais de Rock e Reggae), estudar inglês (embora não detenha o título de Lord) e pensar na vida. Ainda não tem clareza sobre o que deseja para o seu futuro profissional.

Pedro D. R. Moura – Próximo de seus 17 anos e do fim do Ensino Médio, pretende cursar Economia e trabalhar com criptomoedas, mas por enquanto será diretor desta maravilhosa simulação pelo segundo ano consecutivo. Sua vibe é ouvir principalmente música Trap e House, ser 100% indeciso como um bom libriano e amar incondicionalmente o Sport Club Corinthians Paulista. Tmj!

- **O Senado na Constituição Federal de 1988**

O Poder Legislativo Brasileiro sustenta-se em um regime bicameral, isto é, é composto por duas casas legislativas com atribuições e competências próprias. A Câmara dos Deputados equivale a uma câmara baixa, representando a população brasileira; o Senado Federal, por sua vez, equivale à câmara alta, representando os interesses dos estados-membros da Federação.

Por tal razão, as regras para composição dos membros das duas casas são distintas. A Câmara dos Deputados adota um sistema de eleição proporcional, com multiplicidade de candidatos e número variável de candidatos para cada estado-membro da Federação – o fator de cálculo, previsto no artigo 45, §1º, da Constituição Federal em combinação com a Lei Complementar 78/1993, leva em conta a população dos estados para determinar o número de deputados federais. O parlamentar eleito enquanto Deputado Federal cumpre mandato de 4 anos, sem limite de reeleições, mas observando a cláusula de fidelidade partidária.

Por sua vez, o Senado Federal adota sistema eleitoral majoritário, em que cada partido ou coligação lança candidatos em mesmo número que as vagas disponíveis para a eleição, com número fixo de 3 cadeiras para cada estado e para o Distrito Federal, com renovação alternada de 2/3 e 1/3 dos membros. O mandato dos senadores é de 8 anos, sendo admissível tanto a reeleição ilimitada como a mudança partidária sem justa causa (ou seja, a “infidelidade partidária”)¹.

Eleitos os membros do Senado Federal, é feita a organização interna da casa a partir de estruturas partidárias ou de blocos parlamentares. O fenômeno dos blocos parlamentares corresponde à aglutinação de partidos políticos para aumentar a sua representatividade dentro de uma casa legislativa: quanto mais poder (ou seja, maior número de parlamentares) um partido/bloco parlamentar tem, maior é o status adquirido dentro do órgão. Como disposto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), as agremiações com maior número de parlamentares têm a prerrogativa de indicar o presidente do Senado e a prioridade na escolha da presidência das Comissões².

¹ Caso paradigmático envolveu a senadora Marta Suplicy (PMDB-SP), que se desfilou do Partido dos Trabalhadores ao longo do exercício do mandato. O PT recorreu judicialmente para reaver a cadeira perdida (ADI 5081 – Rel. Min. Luís Roberto Barroso), mas foi derrotado em decisão que consagrou o entendimento de que a fidelidade partidária deveria ser respeitada apenas em eleições proporcionais (isto é, para vereadores, deputados estaduais/distritais e deputados federais). Não se trata do único caso na história do Senado, sendo outros exemplos a mudança de partido de Flávio Arns em 2009 (deixou o PT para se juntar ao PSDB) e de Lúcia Vânia, em 2015 (deixou o PSDB para se filiar ao PSB).

² Por tal razão, a maior bancada tende a escolher a comissão de maior poder: a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Basta analisar o retrospecto do Senado para verificar que o PMDB, que desde a redemocratização sempre teve a maior bancada, sempre deteve o controle da presidência do Senado e da CCJ.

- **Papel e Competências do Senado Federal**

A Constituição de 1988 atribui, via de regra, ao Senado o papel de casa revisora. As proposições³ tem tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, excetuadas aquelas de iniciativa dos próprios senadores, que é o caso do tema elencado no presente guia de estudos. Analisaremos o tema do processo legislativo no Senado Federal no próximo item.

Almeida⁴ define as competências como capacitações que têm os entes e que permitem o exercício dos poderes que a Constituição a eles atribui. Em termos jurídicos, a competência seria a capacidade do ente para praticar atos jurídicos (isto é, atos com valor para o mundo do direito). A competência deve ser pensada como o poder que o ente tem para fazer algo, podendo ser exclusivo ou compartilhado com outros: exemplo interessante é o do artigo 52, III, “a”, da Constituição, que determina a competência privativa do Senado Federal para escolher, a partir de nomeação pelo Presidente da República, os membros do Supremo Tribunal Federal. No exemplo dado, depreende-se que somente o Senado Federal pode realizar tal ato, sendo ele nulo (sem efeitos) se praticado por qualquer outro ente, como a Câmara dos Deputados.

O artigo 52 da Constituição Federal é o responsável por ditar as competências privativas do Senado⁵. No entanto, a mais importante das competências desse órgão não está prevista nesse artigo: é a competência concorrente de, junto à Câmara dos Deputados, cuidar das regras atinentes ao processo legislativo em âmbito federal e dar encaminhamento a tramitação das matérias.

De acordo com o artigo 52, as competências privativas do Senado Federal são bastante amplas. Além da já conhecida competência para processar e julgar o Presidente da República e Ministros de Estado por crimes de responsabilidade, cabe a esse órgão a nomeação dos ministros das instâncias superiores do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, bem como do Advogado-Geral e do Procurador-Geral da União, responsáveis pela defesa da União e pela chefia do Ministério Público Federal.

Outras competências dizem respeito a matérias financeiras, elencadas nos incisos V a IX e XV do artigo 52. A Constituição atribui tal competência ao Senado por entender que seus membros são mais moderados que os deputados federais, tendo maior experiência (muitos senadores já foram Ministros de Estado, governadores, etc.) para deliberar sobre temas mais “espinhosos” – por tal razão, entende-se que o Senado é a câmara alta do parlamento brasileiro.

³ Proposição: qualquer matéria em tramitação dentro de uma casa legislativa.

⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de.

Repartição de Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2012. p.20

⁵ O artigo 52 não será transcrito aqui, mas recomenda-se a sua leitura integral.

Por fim, cabe analisar a competência mais importante para os fins desse guia de estudos – a capacidade de participar do processo legislativo, através da criação de leis e do reexame de leis da Câmara dos Deputados. Todos os senadores em exercício podem apresentar projetos de lei, contudo, devem observar certos requisitos fundamentais.

Sob a pena de nulidade formal, não é permitida a apresentação de projetos com usurpação da competência de outros órgãos ou entidades (art. 61 e ss. da Constituição Federal), bem como o desrespeito a procedimentos de votação e tramitação das propostas. O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, suspendeu a eficácia do processo legislativo atinente a uma dada proposição alegando que havia vicissitude que deveria ser sanada – foi o caso do rito do processo do Impeachment, que teve que ser recommençado após determinação do Supremo Tribunal Federal, que considerou haver vício processual no processo de eleição da comissão especial.

Uma vez elaborado o projeto de lei, este deve obrigatoriamente ser encaminhado a uma das comissões permanentes do Senado (que estudaremos em mais detalhes no próximo item), que o analisarão dentro dos prazos regimentais.

- **As Comissões do Senado**

O Senado é composto de treze comissões permanentes, isto é, que não apresentam prazo de duração (duram por toda a legislatura) e que independem de ato de criação por parte do presidente do Senado Federal. São essas comissões:

Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)	Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)
Comissão de Assuntos Sociais (CAS)	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA)
Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE)	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)
Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)	Comissão Senado do Futuro (CSF)
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	Comissão de Meio Ambiente (CMA)
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	

Cada comissão permanente do Senado tem uma atribuição específica, que versa sobre a área indicada em seu nome. A essas comissões é facultada a criação de subcomissões com o intuito de facilitar o trâmite e a análise das matérias (art. 73, RISF). Interessa-nos, nesse guia, analisar a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que será o foco da nossa simulação.

A CCJ é a comissão mais importante do Senado Federal, sendo regrada pelo artigo 101 do Regimento Interno do Senado Federal. Por ela tramitam todas as matérias da casa, uma vez que são de sua competência privativa a análise da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das mesmas.

A constitucionalidade indica a compatibilidade entre a matéria proposta e o texto da Constituição Federal, sendo inadmissível a violação de cláusula pétrea (todos os textos legislativos) ou qualquer outra disposição constitucional (exceto em Proposta de Emenda à Constituição); a juridicidade indica a compatibilidade jurídica da norma, que não pode vir a contradizer regras e princípios fundamentais de direito (no sentido de não ser impossível, ilegal ou ilícita); a regimentalidade, por fim, indica o respeito às normas e disposições do RISF (prazos, interstício, quórum, etc.)

Além dessa atribuição geral, a CCJ apresenta competências específicas, como as demais comissões. São matérias que tocam profundamente o direito e/ou a justiça, bem como questões fundamentais para a estruturação do Estado brasileiro. Essas competências específicas, que tocam o mérito das questões, constam do artigo 101, II, do Regimento Interno do Senado Federal – a nós, cabe essencialmente a análise de mérito fundada na alínea “d” e, em parte, no inciso V do mesmo artigo. É importante destacar que a temática da descriminalização da maconha é atinente ao direito penal (Lei 11.343, de 2006, que vêm a substituir o revogado artigo 281 do Código Penal).

Feita a análise dos aspectos gerais e institucionais do Senado Federal Brasileiro, é importante compreender como funciona o processo legislativo, isto é, a dinâmica operacional do trâmite das leis dentro da referida casa legislativa. São os textos fundamentais do processo legislativo a Constituição Federal (art. 59 a 69) e o Regimento Interno do Senado Federal (arts. 71 a 153 e arts. 211 a 376), com aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e outras normas do direito brasileiro.

O que vem a ser o processo legislativo? Segundo Fonseca⁶, é o processo legislativo o “conjunto normativo que regulamenta a produção de atos normativos primários, isto é, atos normativos que têm fundamento imediato na própria Constituição Federal”. Em outras palavras, o processo legislativo vem a ser a sequência preordenada e estruturada de atos que o legislador deve observar para que a lei venha a ser juridicamente válida, podendo produzir efeitos. Qualquer desvio nas regras do processo legislativo gera nulidade formal, ou seja, devido a um vício na elaboração da lei, ela deixa de ser válida.

O processo legislativo tem três fases: iniciativa legislativa (ou introdutória), constitutiva (se divide em deliberação legislativa, votação e deliberação executiva) e fase complementar. Além dessa divisão tradicional, é admissível a análise do processo em um rito abreviado, no qual se usa do poder conclusivo/terminativo das comissões (é o caso do proposto no comitê): a tramitação fica restrita à comissão permanente, contudo, 1/10 dos membros do Senado pode requerer à mesa da comissão para que se encaminhe o projeto ao plenário.

A fase iniciativa legislativa consiste na apresentação da proposição que será discutida na casa. Como se trata de projeto iniciado no Senado, estamos diante de projeto de iniciativa de Senador ou de Comissão do Senado – os demais casos previstos na Constituição são todos de iniciativa da Câmara. A proposta é recebida pela mesa, submetida a um primeiro controle de constitucionalidade (verificação de adequação ao artigo 60, §4º, ou seja, se não viola nenhuma das cláusulas pétreas da Constituição), rubricada, numerada e remetida à comissão competente.

A fase constitutiva corresponde à fase fundamental de tramitação do projeto. É nessa fase em que ocorre a análise, discussão e deliberação da matéria, tanto na comissão como no plenário (em rito ordinário) ou, em rito abreviado, somente na comissão permanente. Durante a fase de discussão, podem ser apresentadas emendas ao projeto original ou ao relatório (que, por si só, é uma

⁶ FONSECA, Edson Pires da. Direito Constitucional Legislativo: Poder Legislativo, Direito Parlamentar e Processo Legislativo. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p.345

emenda especial denominada “substitutivo”), convocadas audiências públicas, proceder-se a oitiva de especialistas sobre o tema, etc., com o intuito de facilitar a formação de um posicionamento sobre a matéria discutida. Após a fase de discussão, passa-se a votação, que será discutida abaixo, quando tratamos do processo legislativo nas comissões. A última fase da etapa constitutiva é a deliberação executiva, ou seja, a sanção ou veto – total ou parcial - ao texto legal aprovado nas duas casas legislativas.

A fase complementar corresponde à promulgação e publicação da lei, ocorrendo necessariamente em todos os projetos aprovados no rito ordinário. Apesar de já existir uma lei, ela não adquire a eficácia até ser devidamente promulgada e publicada – em resumo, ambos os atos consistem na declaração do surgimento da lei.⁷

Analisemos, agora, alguns aspectos específicos do processo legislativo, com enfoque especial às regras de tramitação nas Comissões.

- **Projetos de Lei e Proposições em Geral**

O Regimento Interno do Senado Federal é bastante claro quando trata da temática das proposições. O artigo 211 do mesmo define como espécies de proposições às Propostas de Emenda à Constituição (PEC), os projetos, os requerimentos, as indicações, os pareceres e as emendas. Desses seis tipos, nos interessa apenas analisar os projetos (pois as leis ordinárias são apresentadas na forma de projetos), os requerimentos e as emendas.

Para os fins desse guia de estudos, interessa uma análise mais detalhada apenas dos projetos referentes às leis ordinárias (que é o tipo de lei que deverá ser formulada ao final do comitê). É o modo de tramitação, em regra, das propostas legislativas – uma vez que as outras modalidades de lei são chamadas de “especiais” e de uso previsto taxativamente na Constituição.

A lei ordinária é a modalidade mais simples de lei, sendo usada para todos os casos, com exceção daqueles previstos na Constituição para as Leis Complementares e de matéria constitucional. O quórum de aprovação é maioria simples ($1/2 + 1$ dos presentes na sessão da Casa legislativa, respeitado também o quórum para abertura dos trabalhos), podendo ser proposta por qualquer pessoa⁸, respeitados os requisitos legais. Ela segue a tramitação no rito ordinário, já tratado anteriormente: é recebida pelo presidente da casa parlamentar, depois encaminhado à comissão e, por fim, ao plenário.

⁷ TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 2ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, pp.110 e 111.

⁸ Os projetos de iniciativa popular, apesar de ter um rito especial de tramitação, são geralmente abraçados por parlamentares e tramitam enquanto lei ordinária.

É a lei ordinária a única modalidade de projeto de lei que admite votação em caráter terminativo nas comissões, vide o artigo 91, I, do RISF. A justificativa apresentada para tal é acelerar o rito de tramitação dessas matérias mais simples, ocupando o plenário apenas das matérias mais complexas. Em virtude dessa dinâmica diferenciada, muitos projetos são apenas votados e aprovados nas comissões de ambas as casas.

- **Processo Legislativo nas Comissões**

O processo legislativo nas comissões se assemelha muito às regras utilizadas para o plenário, contudo, observa certas particularidades. É na comissão que se inicia o processo legislativo, com a designação de relator para a matéria e os primeiros procedimentos visando a dar andamento ao processo.

Pode-se sintetizar o processo legislativo da comissão em algumas etapas: (I) designação do relator; (II) formação de relatório; (III) apresentação do relatório e votação; (IV) se necessário, designação de novo relator – após esse passo, repete-se as regras (II) e (III) supracitadas até a aprovação do relatório ou do projeto original.

- **Relatoria**

Ao ingressar na Comissão, o primeiro passo dado dentro da sequência de atos preordenados que constitui o processo legislativo é a designação, pelo presidente da Comissão, de um relator. É o relator o senador que elaborará a proposta de lei que virá a ser votada no âmbito da comissão, formando o texto-base da lei, caso aprovado.

Ainda que o RISF preveja que a escolha do relator deva ser feita de forma alternada, respeitando os interesses das bancadas partidárias e/ou dos blocos parlamentares, é de praxe que a presidência escolha parlamentares mais afinados com o tema a ser relatado. No caso de projeto de lei oriundo da Presidência da República, o relator tende a ser alguém do bloco de apoio ao governo⁹, contudo, a escolha sempre cabe, em última instância, ao presidente da Comissão.

O instituto da relatoria é fundamental para o andamento da proposição dentro do Senado Federal. Ele necessariamente será alguém diferente do autor da proposição – o intuito dessa proposta é dar maior “imparcialidade” ao projeto, ainda que na prática isto não necessariamente se manifeste – e que terá amplos poderes para decidir como se dará a tramitação e como será formatado o

⁹ Tem-se, por exemplo, o caso da Reforma Trabalhista. O projeto foi originalmente proposto pelo Presidente da República e foi relatado, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, por parlamentares da base do Governo (Rogério Marino – PSDB/RN – e Ricardo Ferraço – PSDB/ES –, respectivamente).

texto final. Cabe, nesse sentido, ao relator decidir sobre a aceitação ou não de emendas, a modificação de pontos do texto original, a redação final do texto dentro do âmbito da comissão, etc.

Caso seja vencido, o relator é imediatamente substituído por outro parlamentar que votou contrariamente ao parecer apresentado (o chamado “voto em separado”). Essa regra não se aplica, contudo, nas hipóteses de discordância apenas parcial do texto, em que se aproveita tanto o texto do relator (nos pontos em que foi vitorioso) como do voto em separado (nos pontos em que derrubou o relatório).

Mantém-se, em nível de análise no plenário, a importância do relator. É ele quem analisará as emendas de plenário e decidirá, também, sobre a pertinência das mesmas ou não, cabendo recurso de sua decisão. Além disso, é ele quem fará a leitura do texto, ato indelegável aos demais parlamentares.

Nesse sentido, surgem duas questões interessantes, que merecem ser analisadas pela sua recorrência: (I) Como se deve proceder na hipótese de todos os membros de uma comissão serem autores de um mesmo projeto de lei? (II) Como proceder na ausência do relator da reunião de discussão ou votação do projeto?

A questão (I) é facilmente explicada pela leitura cuidadosa do Regimento Interno do Senado Federal. O artigo 129 prevê a atuação excepcional do Presidente como relator de uma proposição, que visa a atingir justamente esses casos em que há impossibilidade regimental de indicação da relatoria. Outra hipótese aceitável, no âmbito das comissões, é a designação de um suplente para relatar projeto em regime de urgência¹⁰.

A questão (II) apresenta duas respostas possíveis. Caso o relator simplesmente não esteja presente na sessão (ausência imprevisível e não resultante de afastamento), o presidente da comissão pode convocar um relator substituto para atuar exclusivamente naquele momento de ausência. É o que prevê o artigo 147 do RISF no que toca às Comissões Parlamentares de Inquérito, aplicado extensivamente às demais comissões. Por outro lado, caso o relator tenha se licenciado do seu mandato parlamentar, o presidente da comissão tem a obrigação de nomear um novo relator para a ma-

¹⁰ Regime de urgência: tipo especial de tramitação de proposições legislativas, na qual o rito é abreviado para dar mais celeridade ao andamento das atividades. Pode ser proposto tanto pelo Presidente da República, nos moldes da Constituição Federal, como por parlamentares.

téria¹¹ que continuará incumbido dessa função ainda que o titular retorne de sua licença – entende-se, nesse sentido, que o relator original “renunciou” a essa função.

➤ **Emendas**

As emendas são proposições acessórias que acompanham o texto principal de uma proposta legislativa, podendo ser tal proposta principal um projeto (resolução, Lei Ordinária, Lei Complementar, Decreto Legislativo) ou uma Proposta de Emenda a Constituição (PEC).

São cinco os tipos de emenda admissíveis no processo legislativo federal, já ordenadas de acordo com a sua prioridade: supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa e aditiva¹².

As emendas supressivas visam a suprimir parte da proposição, retirando-a do texto a ser votado. A única modificação delas decorrente é a supressão de parte da proposição originária, sendo observado, contudo, o sentido da frase remanescente. Não pode ser usada essa modalidade de emenda para suprimir parte do texto que torne o restante dele desprovido de sentido/significado jurídico.

Exemplo – Emenda Supressiva

Texto original: “Configura-se o crime de inundação o ato de causar inundação, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem”.

Emenda Supressiva: “Suprime-se, nos termos regimentais, a segunda parte do Art. 14 do texto original, *verbis*, “expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem””.

Texto final, se aprovada a emenda: “Configura-se crime de inundação o ato de causar inundação”.

As aglutinativas visam a juntar duas ou mais partes do texto, fundido-as de forma que elas se tornem uma mesma parte do texto (artigo, parágrafo, inciso ou alínea), incidindo também sobre outras emendas, ou seja, a fusão de duas ou mais emendas para que elas constituam uma só parte da proposição. A emenda aglutinativa visa, também, a evitar que haja prejudicialidade de uma ou mais emendas propostas caso parte do texto seja rejeitada em votação, como no exemplo abaixo proposto.

¹¹ Caso clássico envolve a substituição do relator da PEC 10/2013, de autoria do senador Álvaro Dias (PV/PR), originalmente o Sen. Roberto Rocha (PSB/MA) que se licenciou do mandato parlamentar, pelo Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP), atualmente relator da matéria.

¹² TRINDADE. Processo Legislativo Constitucional. pp.76 e 77.

Exemplo – Emenda Aglutinativa

Texto original: Art. 5º - “A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil”.

Emenda 1: “Altera-se a redação da primeira parte do artigo 5º, substituindo a frase “dezoito anos completos” por “dezesesseis anos completos””.

Emenda 2: “Adiciona-se o seguinte dispositivo à redação do artigo 5º: “Parágrafo único – O disposto na presente lei não pode ser transposto, em hipótese alguma, à esfera criminal””.

Emenda aglutinativa: “Funde-se as emendas 1 e 2 referentes ao presente projeto de lei, passando a ter o seguinte texto: Modifica-se a primeira parte do artigo 5º, substituindo a frase “dezoito anos completos” por “dezesesseis anos completos” e adiciona-se o seguinte dispositivo à redação do artigo 5º: “Parágrafo único – O disposto na presente lei não pode ser transposto, em hipótese alguma, à esfera criminal””.

As substitutivas são emendas que visam a alterar o projeto em sua essência, adquirindo o nome técnico de “substitutivo”. Elas podem incidir sobre fatores nucleares do projeto, mas não podem vir a incluir assuntos estranhos ao escopo do projeto em questão¹³. Nesse sentido, as emendas substitutivas tradicionalmente não tratam apenas de pontos esparsos do texto, mas reescrevem o projeto em sua totalidade.

Elas são de suma importância no âmbito das comissões, pois é raríssimo que um projeto de lei enviado à comissão, seja ela da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, seja votado sem modificações. É competência do relator elaborar um relatório na forma de substitutivo, modificando pontos do texto principal a partir dos debates e audiências feitos. A estrutura do substitutivo de um projeto será abordada mais tarde, quando tratarmos das regras específicas do comitê.

As modificativas visam a alterar parte do projeto, mas mantêm o sentido do texto e conservam seu núcleo central. Seria uma emenda de efeitos moderados, não influenciando apenas sobre a superfície do texto – como é o caso da emenda de redação – e não alterando o mesmo em sua profundidade – como é o caso da emenda substitutiva. Muitas vezes as emendas modificativas são usadas

¹³ Isto é, se o projeto trata da inclusão de novos crimes no Código Penal, não pode o substitutivo vir a incluir no texto artigo que verse sobre a nomenclatura a ser dada a trecho de rodovia federal.

apenas para redistribuir o conteúdo ao longo do texto, quebrando um artigo muito longo em partes menores, por exemplo. Outra finalidade é a adição de dispositivo que amplie o escopo de aplicação da lei, mas não modifica o seu conteúdo.

Exemplo – Emenda Modificativa

Texto original: “Art. 22. Desaparecendo uma pessoa do seu domicílio sem dela haver notícia, se não houver deixado representante ou procurador a quem caiba administrar-lhe os bens, o juiz, a requerimento de qualquer interessado ou do Ministério Público, declarará a ausência e nomear-lhe-á curador.”

Emenda modificativa: “Modifica-se o artigo 22, que passa a ter o seguinte dispositivo: “Parágrafo único – As disposições deste artigo se aplicam imediatamente após o registro de queixa do desaparecimento pelo responsável legal, cônjuge ou parente””.

As emendas aditivas visam a acrescentar ao texto algo novo, adicionando uma nova parte ao projeto em discussão. É o tipo mais simples de emenda, consistindo apenas na inclusão de conteúdo novo ao projeto – não é uma adição meramente estilística, devendo haver o mínimo de modificação no sentido do texto para ser admitida essa emenda.

Exemplo – Emenda aditiva

Texto original: “Art. 5º - A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil”.

Emenda aditiva: “Adiciona-se o seguinte dispositivo à redação do artigo 5º: “Parágrafo único – O disposto na presente lei não pode ser transposto, em hipótese alguma, à esfera criminal””

Texto final: Art. 5º - “A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil”.

Parágrafo único – “O disposto na presente lei não pode ser transposto, em hipótese alguma, à esfera criminal”

Também cabe destacar a existência de dois tipos especiais de emenda: as emendas de redação e as subemendas. As primeiras visam a corrigir erros de redação, sem que isso implique na alteração do conteúdo do texto legal aprovado em plenário – em virtude disso, elas são admissíveis em

qualquer fase do processo legislativo, inclusive após a aprovação da matéria. É o caso, por exemplo, de uma emenda que corrija erros ortográficos ou questões linguísticas (erros de regência, colocação pronominal, etc.).

Por sua vez, as subemendas são emendas cujo objeto é também uma emenda (ou seja, é a emenda da emenda). Ao contrário das emendas comuns, só são admissíveis três modalidades de subemenda: supressivas (exceto no caso da emenda principal ser também supressiva), substitutivas e aditivas. Incidem, nesses casos, as mesmas regras das emendas supressivas, substitutivas e aditivas, acima explicadas.

Exemplo – Subemenda supressiva

Texto original do projeto: “Art. 4º – Fica autorizado o congelamento das poupanças pela Caixa Econômica Federal se os índices inflacionários excederem a taxa de 50% ao mês”.

Emenda aditiva: “Adiciona-se ao artigo 4º o seguinte parágrafo único: “Parágrafo único – Tal medida só poderá ser tomada se aprovada por maioria qualificada dos votos na Câmara dos Deputados e no Senado, com obrigação prévia de consulta ao COPOM e realizadas audiências públicas nas duas casas legislativas””.

Subemenda supressiva: “Retira-se da emenda aditiva nº1 o seguinte trecho “[...] com obrigação prévia de consulta ao COPOM e realizadas audiências públicas nas duas casas legislativas””.

Texto final: “Art. 4º – Fica autorizado o congelamento das poupanças pela Caixa Econômica Federal se os índices inflacionários excederem a taxa de 50% ao mês.”

Parágrafo único – “Tal medida só poderá ser tomada se aprovada por maioria qualificada dos votos na Câmara dos Deputados e no Senado”

Por fim, o Regimento Interno do Senado Federal admite a aplicação do chamado Destaque de Votação em Separado – DVS (arts. 312 a 314, RISF). Ele não é uma emenda em sentido estrito, pois não decorre dele uma modificação no projeto a ser votado, contudo, ele possibilita que parte do texto seja votada em separado – ou seja, caso seja proposto um DVS, pode-se votar separadamente

um ou mais artigos/parágrafos/incisos/alíneas, sendo vetada a aplicação do DVS dentro de um mesmo dispositivo.¹⁴

O instituto processual do destaque é, em tese, exclusivo de aplicação no Plenário, uma vez que o texto regimental faz menção explícita à necessidade de deliberação do Plenário sobre a admissibilidade e análise do mérito do destaque. Nesse sentido, salvo deliberação em contrário dos senadores que participarão do comitê, o instituto do DVS não será aplicado, em respeito às regras regimentais.

➤ **Regras de Votação**

As regras para votação de qualquer matéria são fundadas sobre três características: (I) quórum; (II) modais de votação e (III) modalidades de voto. Analisemos cada uma delas separadamente.

O quórum de votação (art. 288) é, no Senado Federal, de maioria simples (1/2 + 1 dos presentes), excetuados os casos especiais previstos naquele artigo. As duas situações de votação que poderão surgir ao longo do comitê utilizaram esse quórum simples: votação de requerimento proposto por Senador (vide art. 214 e 215, RISF) e votação de relatório no âmbito da Comissão.

É importante notar que o quórum de votação não é o mesmo do quórum de início da sessão: para iniciar qualquer sessão, seja ela no plenário ou em comissão, é necessária a presença da maioria qualificada dos senadores, isto é, mais da metade do total dos senadores **QUE COMPÕEM O COLEGIADO**. Para a votação, é necessário que, dentre os senadores presentes, mais da metade vote favoravelmente ao tema (ou seja, os votos “sim” devem exceder o somatório dos votos “não”, “branco” e “abstenção”).

Quanto aos modais de votação (art. 289 e ss.), podemos classificar o procedimento de votação em ostensivo ou secreto. Via de regra, as votações são ostensivas, ou seja, é possível saber como cada senador votou. Tal modal de votação se subdivide em duas classificações: simbólica (votação por aclamação, na qual os senadores se manifestam a favor ou contrariamente certa medida permanecendo como se encontram – caso sejam a favor – ou se manifestando – caso sejam contrários) e nominal (votação registrada no painel eletrônico). Na ausência do painel de votação, a votação é feita pela manifestação oral de cada senador, que designa o seu voto. Já as votações secretas

¹⁴ Ainda que na sessão de votação do impeachment de Dilma Rousseff no Senado Federal tenha sido acatado entendimento em sentido contrário, deve-se destacar que ele contraria totalmente a doutrina e a jurisprudência do Senado Federal.

são feitas diretamente no painel eletrônico, sem revelação de como cada senador votou (apontamento só do resultado final e da presença) ou em cédulas depositadas em urnas (votação em papel).

No comitê, as votações se darão de forma ostensiva, com utilização paralela das regras de votação nominal (contagem de votos) e votação simbólica (na forma de contraste visual). Cabe ressaltar que não é admissível que a votação nominal seja transformada em votação secreta nas situações normais (art. 290 e 291, RISF).

Por fim, cabe analisar as modalidades de voto – ou seja, os tipos de voto que um senador pode proferir. O RISF, em seu artigo 298, prevê quatro modalidades de voto: favorável (sim), contrário (não), abstenção e branco. Enquanto os dois primeiros são autoexplicativos, é preciso diferenciar a abstenção do voto em branco: o parlamentar somente votará em branco após prévia comunicação à mesa diretora (do Senado ou da Comissão), justificando o seu impedimento em votar determinada matéria; por sua vez, a abstenção não necessita de prévia justificativa.

O líder da bancada na comissão, em todas as votações (sejam elas de requerimento ou de projeto), podem orientar as suas bancadas, encaminhando a votação: é concedido um tempo específico para o líder se pronunciar e, ao final, encaminhar que sua bancada vote de determinada forma (a favor, contra ou liberação de bancada). Não é obrigatório que os parlamentares sigam a posição do líder, no entanto, a posição adotada por este tende a ser a posição oficial do partido em relação ao tema, podendo ensejar punições posteriores.¹⁵

➤ **Tramitação em Estado Terminativo**

Com a finalidade de acelerar a tramitação de projetos, o Regimento Interno do Senado Federal admite que determinadas matérias tenham um regime especial: é o chamado “caráter terminativo das comissões” (por vezes também nomeado como “caráter conclusivo”). Nessa modalidade de tramitação, o projeto de lei não é votado em plenário, bastando que seja analisado pelas comissões competentes e aprovado em todas elas.

As regras de votação na comissão, na análise de projeto em estado terminativo, se assemelham às regras de votação em plenário. Após a leitura do relatório ou substitutivo pelo relator da matéria, será concedida vista coletiva da matéria aos senadores (ou seja, todos terão acesso ao relatório escrito) e, na sessão subsequente, será feita a votação com encaminhamento dos líderes. A

¹⁵ Em casos excepcionais, em que há “fechamento de questão” (a Executiva Nacional do partido decide pela votação de determinada forma), o parlamentar que não seguir a orientação do partido está sujeito a punições, chegando até mesmo à possibilidade de expulsão do partido.

votação será necessariamente ostensiva e no painel eletrônico, com registro dos votos dos parlamentares.

No entanto, caso 1/10 dos membros do Senado Federal (9 membros) desejem, eles podem encaminhar à mesa da comissão um requerimento solicitando que o projeto não tramite em estado terminativo, devendo ir ao Plenário para análise. Não cabe recurso desse requerimento, que será imediatamente acatado pela Mesa da Comissão – é importante destacar, contudo, que o requerimento deverá ser apresentado antes do início da votação do relatório (caso contrário, será intempestivo, ou seja, apresentado fora de hora e desprovido de significado jurídico).

HISTÓRICO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

- **A questão das drogas no Brasil contemporâneo**

O termo “Guerra às drogas” foi primeiramente utilizado pelo presidente americano Richard Nixon para descrever, em 1971, o conjunto de ações, movidas majoritariamente pelo Estado, para estabelecer e cumprir proibições quanto à produção, à distribuição e ao consumo de determinadas substâncias entorpecentes, visto que se tratava de um problema tanto sanitário quanto de segurança pública.

Motivada pela proibição do uso da maconha nos Estados Unidos da América (EUA), tal discussão levou à alteração do Código Penal Brasileiro, o qual, em 1940, optou por não criminalizar o consumo das drogas, adotando, segundo a especialista em Sociologia Criminal e Direito Penal Roberta Dupoc, uma “concepção sanitária do uso das drogas”, visando punir os traficantes, sem criminalizar o usuário, submetendo-o a rigoroso tratamento. O Golpe Militar de 1964 e a Lei de Segurança Nacional, contudo, deslocaram o foco do modelo sanitário para o modelo bélico de política criminal, equiparando os traficantes e usuários à oposição do regime, de acordo com Roberta. Em 1973, todavia, a assinatura do país ao Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos levou à elaboração da Lei 6.368/1976, separando as figuras penais do traficante e do usuário, além de fixar a necessidade do laudo toxicológico para comprovar o uso.

A Constituição de 1988 determinou, até o presente momento, que o tráfico de drogas é um crime inafiançável, sem anistia, sem indulto e liberdade provisória e com o dobro de prazos processuais, visando o aumento de tempo da prisão provisória. Apesar da rigidez ao tráfico de drogas, a Lei 11.343/06 eliminou a pena de prisão para o usuário e o dependente, além de distinguir o traficante profissional do eventual, tendo este o direito a uma sensível redução na pena.

A situação atual da política de drogas no Brasil passa por uma delicada necessidade de revisão. Em 1998, a Organização das Nações Unidas (ONU) determinou que a política de guerra às drogas deveria ser aprofundada, com revisão dali a dez anos, com fins a atingir um mundo livre de drogas. Em 2008, na revisão dessa política, notou-se seu premente fracasso: o consumo de maconha cresceu 8,5%, o de cocaína cresceu 25% e o consumo de heroína teve aumento de 34,5% - desses dados, resultou o reconhecimento por líderes mundiais de que a política de guerra às drogas teria fracassado, por não conseguir cumprir o proposto originalmente e ser extremamente cara para produzir pífios resultados.

A principal consequência desse modelo fracassado foi o aumento da população carcerária no Brasil, evoluindo de 9%, em 2005, para 22%, em 2011, atingindo 27%, em 2015 – todos os percen-

tuais relativos ao número de presos por relação com o tráfico de drogas em comparação com a população carcerária total.

Podemos apontar três fases da política criminal sobre drogas no mundo todo, sendo o fundamento epistemológico diferenciador das mesmas a perspectiva com que o Judiciário intervém no tráfico e consumo de drogas, a saber: (I) o “Terror” intervencionista; (II) o combate exclusivo ao tráfico; (III) a intervenção mediadora.

Na primeira fase, a estratégia de intervenção estatal é formada por três pontos de sustentação. Pelo princípio do “alienus”, o fenômeno das drogas e seus atores são vistos como externos à sociedade e que dela não deveriam participar; pelo princípio da agonística, adota-se uma posição bélica em relação a todos os partícipes do tráfico e consumo de drogas, criando neles o *status* de um inimigo que deve ser combatido por todos os membros da sociedade; pelo princípio da erradicação, o combate às drogas (consumo e tráfico) deve ser feito por todos os membros da sociedade, pois é imprescindível a inexistência das drogas em uma sociedade coesa e desprovida de anomia.

Na segunda fase, o eixo central está na diferenciação da perspectiva utilizada sobre o tráfico e aquela que recai sobre o consumidor. Este – o usuário de drogas – é visto como um enfermo que deve ser tratado médico-legalmente, pois, apesar de seu vício/doença, ainda há punições que o Direito a ele estabelece. O plano de aplicação dessa estratégia é eminentemente individual, cabendo ao indivíduo a recusa às drogas. A sociedade incorpora, nessa lógica, que cabe a ação individual a erradicação das drogas por meios morais – contudo, a lei e o próprio Estado garantem, aos indivíduos, a possibilidade de reparação e reintegração social (ao menos em tese).

Por fim, na terceira fase, deixamos de ter uma política exclusivamente jurídico-policia para termos uma política de saúde pública. A justificativa é bastante simples: o uso de drogas ilícitas estaria mais associado a acidentes fatais, a comportamentos violentos e às internações hospitalares em decorrência de dependência química do paciente. Nesse sentido, seria necessário inserir o usuário no contexto da sociedade e compreender que ele não é um inimigo que deve ser necessariamente combatido, mas alguém que deve ser inserido, com fins a evitar a marginalização – por esse mesmo motivo, não pode a sociedade ser intolerante, pois todos estão sujeitos à mesma probabilidade de se tornarem, por um ou outro fato da vida, usuários de droga. A solução que o Estado deve tomar não é policial, mas humanitária, pois há drogas que, se consumidas, geram uma situação irreversível para o usuário, que muito dificilmente conseguirá se desvencilhar dela.

E quais são as respostas possíveis que a política criminal – e os legisladores brasileiros – podem adotar na hora de buscar o controle e/ou combate à complexa situação das drogas no Brasil? São três respostas possíveis.

A primeira é o proibicionismo: proibição total de qualquer tipo de substância, seja em termos de produção, distribuição, transporte, venda, compra, etc. A punição não almeja atingir o usuário, que, no entanto, é reflexamente atingido, mas o comerciante das drogas. É a lógica similar à da Lei Seca americana: diminuindo a oferta de drogas, o consumo também será reduzido, pois os indivíduos ficarão temerosos de serem penalizados por comercializarem ou consumirem as drogas. É uma lógica que, via de regra, se mostra bastante estrita e ineficaz, uma vez que a tendência é o agravamento do consumo. Sendo a comercialização punida para todos os tipos de drogas, preferirá aquele que corre o risco a comercialização da droga mais rentável.

A segunda é a descriminalização: não-punição, de natureza criminal, a quem é usuário de determinada droga ou produto. Não existe uma única forma de descriminalização, podendo ela ser judiciária (feita pelo Poder Judiciário, através de sentenças judiciais) ou legislativa (feita pelo Poder Legislativo, através da aprovação de leis), na maioria das vezes, e atingindo apenas o consumo da droga, e não a sua comercialização. Ou seja, aquele que utiliza a droga ou adquire a droga para consumo próprio não pode ser punido criminalmente, mas aquele que comercializou a droga continua sendo passível de denúncia criminal.

A descriminalização não se assemelha à despenalização, que é a manutenção de penas aos usuários, contudo, fora do âmbito do direito criminal. Em vez de sofrerem restrições de direitos ou privação de liberdade, os usuários se sujeitam a punições administrativas, como o pagamento de multas, realização de serviços comunitários ou a participação em atividades de reinserção social. O processo criminal é mantido, mas não resultará no encarceramento do usuário.

A terceira medida é a legalização, que já é adotada no Brasil no caso exclusivo do tabaco (cigarro) e do álcool. A comercialização e venda em geral é liberada, com o pagamento de impostos sobre esses produtos, mas sujeita a fiscalização dos órgãos estatais. Existem regras a respeito da produção, venda, manuseio, etc. dessas drogas, visando a restringir o público alvo das mesmas. Os mecanismos de controle acabam por ser mais eficientes, pois há um acesso controlado às drogas (ou “comércio legal”).

A legalização é, no mundo, a medida que se vê mais eficiente em relação ao consumo e venda de drogas, pois estabelece regras bem delimitadas que reduzem o dano causado ao usuário – bem como reduzem, em tese, o mercado do tráfico. Ao mesmo tempo, se garante ao usuário que ele não

será penalizado ou discriminado caso faça uso do sistema de saúde ou busque um tratamento específico para o seu vício, pois o consumo não é crime.

- **O caso paradigmático no Supremo Tribunal Federal: julgamento do RE 635.659**

O Supremo Tribunal Federal, atualmente, analisa recurso especial movido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e, em cima desse RE, declarou repercussão geral para o caso. Na prática, o resultado desse julgamento determinará como todos os juízes, de todas as instâncias do país, deverão proceder em relação à conduta analisada. Na pauta, estava a descriminalização do porte e plantio da maconha para uso pessoal.

O voto mais emblemático é, sem dúvida, aquele proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, defensor ferrenho da descriminalização do porte e plantio de maconha. Em seu voto, cuja transcrição pode ser encontrada facilmente na internet¹⁶, alguns pontos chamam a atenção, sendo destacados neste guia.

Descriminalização não pode ser entendida como sinônimo da legalização. A descriminalização envolve a utilização do direito penal como instrumento de repressão da prática em questão, ou seja, no caso concreto, caso descriminalizado o uso da maconha, não seria mais possível utilizar sanções de direito penal (prisões, restrições de direitos, etc.) como forma de punição a quem transgredir a regra legal. No entanto, o uso da maconha continuaria sendo um ato ilícito, pois não cabe ao Judiciário discutir sobre a licitude ou não dos atos previstos em lei – isto é competência do poder legislativo. Nesse sentido, descriminalizar o uso da maconha seria impedir que o usuário seja preso, no entanto, não impede que ele seja punido administrativamente.

Um dos argumentos centrais do Ministro Luís Roberto Barroso diz respeito à violação dos direitos fundamentais que seria promovida com a atual política de combate às drogas. É cerceada a liberdade individual, pois a política de combate às drogas deixa lacunas no ordenamento jurídico penal que impedem o consumo, mesmo de pequenas quantidades, de substâncias consideradas enquanto drogas pelos órgãos competentes. O motivo é simples: é muito difícil diferenciar o usuário do traficante de drogas, pois o tipo penal em questão é aberto.

Aponta também o Ministro que a descriminalização seria importante por dois motivos fundamentais: o fracasso da política atual de combate às drogas e o alto custo que ela apresenta para a sociedade.

¹⁶ <https://jota.info/docs/leia-o-voto-do-ministro-barroso-no-julgamento-das-drogas-10092015>

Apesar dessa ação ser tomada por paradigmática, por ser um dos primeiros casos em que, expressamente, um ministro do Supremo Tribunal Federal defende abertamente a descriminalização, não devemos nos furtar a analisar apenas esse caso. Há muitas outras decisões que apontam, de forma pontual, problemas na atual legislação em matéria de drogas.

No Habeas Corpus 111.097/MG¹⁷, o Ministro Luiz Fux apontou que um dos problemas mais graves da lei de drogas está na vagueza com que termos fundamentais são tratados. Há uma série de lacunas que obrigam o julgador a se apoiar em outros documentos e na doutrina para chegar a uma sentença: é o caso das quantias que caracterizam o porte de drogas e seus diversos níveis (de ínfimo a absurdo).

Outra decisão que merece consideração é a ADI 4.274/DF¹⁸, relatada pelo Ministro Carlos Ayres Britto. Nela, um dos temas trabalhados está na constitucionalidade das discussões políticas sobre descriminalização das drogas, pois estas se encontrariam proibidas pela Lei de Drogas, em seu artigo 33, §2º. Haveria inconstitucionalidade na medida, pois censurar a discussão de um tema é, também, matar o direito à liberdade de expressão e o direito à reunião, ambos consagrados pela Constituição Federal. Aponta o Ministro que criminalizar a conduta não pode, de forma alguma, criminalizar o debate político e social a respeito de um tema. Contudo, tal debate deve ocorrer de forma pacífica.

¹⁷ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4683275>

¹⁸ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1955301>

- **Bloco do PMDB (PMDB)**

1. Jader Barbalho (PMDB/PA)

Tem um posicionamento contrário ao tráfico de drogas, afirmando que a plantação de maco-nha é a responsável pelo crescimento da violência no Pará, tendo em vista que utilizam uma subs-tância para aumentar o vício (chamada de Óxi ou morte súbita). Esse aumento da violência acaba por afastar do Pará o sonho de ser um ponto turístico mais reconhecido.

A alternativa para ele seria a elaboração de um plano com bases no New Deal americano, em que houve investimento em segurança, geração de emprego, infraestrutura, entre outras medi-das. Não se mostra favorável à legalização.

2. Eduardo Braga (PMDB/AM)

Sob sua ótica, o Estado do Maranhão se encontra numa profunda crise, visto o crescimento da facção criminosa Família Do Norte (FDN), pois, segundo o senador, é a ausência do Estado no sistema prisional que permite que o tráfico de drogas ocorra, conseqüentemente gerando o aumento da violência.

Para mudar esse sistema, é necessário haver um maior policiamento nas ruas, com punições a policiais que tenham desvio de conduta.

3. Simone Tebet (PMDB/MS)

Posiciona-se a favor de uma maior proteção nas fronteiras, visto que a violência nos centros urbanos, não apenas do Mato Grosso mas também outros locais do país, é gerada pelo tráfico de drogas e armas. Portanto, é necessário questionar o papel do Estado brasileiro nessa situação alta-mente comprometedora.

Para mudar esse sistema é necessário aumentar a presença do Estado nas fronteiras, para que assim haja a prevenção do problema em vez de apenas a repressão dele, aumentando a eficiência do investimento público.

4. Valdir Raupp (PMDB/RO)

Na sua perspectiva, a falta de policiamento nas fronteiras é o grande problema relacionado ao narcotráfico, visando a redução dessa atividade que gera altos índices de violência, criminalida-

de, além de encher o sistema carcerário, que não consegue reabilitar os usuários de drogas (que acabam cometendo ainda mais crimes após cumprirem as suas penas).

Defende uma ação conjunta das forças armadas (exército, polícias e marinha) nas fronteiras, citando como exemplo Roraima, que tem problemas com a Bolívia. Não é favorável à legalização.

5. Marta Suplicy (PMDB/SP)

Sob sua ótica, há a necessidade de um aumento do policiamento visando reduzir o tráfico de drogas que tem grande impacto na população, no entanto, faz-se de extrema importância investir na formação dos jovens para evitar que eles entrem no mundo do narcotráfico, além de oferecer tratamento adequado para aqueles que já desenvolveram o vício.

Portanto, é adequada uma política pública que ofereça chances àqueles que detêm menos oportunidades (citando como exemplo os CEUs e as UBBs) mas que também não seja omissa aos delitos cometidos (por meio do aumento do policiamento), não sendo favorável à legalização.

6. José Maranhão (PMDB/PB)

Três vezes governador da Paraíba, começou sua carreira política em 1967. José Maranhão tem um posicionamento voltado para as observações do que ocorre no sistema carcerário brasileiro. Já fez uma análise do sistema pautada em como solucionar os problemas gerados pelo mesmo (dando exemplos de presídios que funcionavam bem). Em relação à legalização da maconha, mantém uma opinião conservadora compatível com a de seu partido.

7. Romero Jucá (PMDB/RR)

Mantém uma posição similar à de seu partido quanto à questão das drogas, exercendo papel fundamental para a revisão da Lei das Drogas, que passou a ter uma abordagem mais dura com usuários (possibilitando internações involuntárias) e fazendo uma distinção mais clara entre o conceito de usuário e traficante. É necessário ressaltar que essa lei é vista como diretriz para os municípios e estados.

- **Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PDT)**

1. Jorge Viana (PT/AC)

Posiciona-se a favor de uma conduta do Estado brasileiro que reduza a violência pois o atual código penal é insuficiente para lidar com os altos índices de violência do país. Dá como exemplo o Acre, que teria chegado a ter o maior índice de violência do país na década de 1990.

Já foi governador do Acre, prefeito de Rio Branco e vice-presidente do Senado Federal. Começou sua carreira política no Partido dos Trabalhadores na década de 1990. Sua tendência é seguir o posicionamento do líder da bancada.

2. José Pimentel (PT/CE)

Eleito quatro vezes seguidas para o cargo de Deputado Federal, exercendo atualmente o papel de primeiro-secretário do Senado Federal, destaca-se pela sua influência na política brasileira, sendo considerado uma figura imponente nos bastidores. Apesar de ter uma trajetória de destaque por ser ativo em assuntos de suma importância (entre eles a Reforma da Previdência, tendo sido inclusive Ministro da Previdência entre 2008 e 2010), segue as diretrizes de seu partido quanto à legalização das drogas.

3. Fátima Bezerra (PT/RN)

Em seu primeiro mandato como senadora, já foi eleita deputada estadual (dois mandatos) e federal (três mandatos). Pedagoga, é referência da oposição do governo nas discussões das pautas sobre educação. Destaca-se a atuação da hoje senadora como relatora da Medida Provisória (339/06) que sancionou o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Em relação à questão das drogas, tende a seguir a posição do líder da bancada.

4. Gleisi Hoffmann (PT/PR)

Além de ter sido a primeira mulher eleita senadora pelo Estado do Paraná, Gleisi Hoffmann já foi ministra da Casa Civil entre 2011 e 2014, presidiu a importante Comissão de Assuntos Econômicos do Senado e recentemente fora nomeada presidenta nacional do seu partido. Entre as prioridades de seu mandato estão a luta pelos direitos das mulheres, tendo apresentado projetos como a proposta que reserva 50% das vagas nos parlamentos para as mulheres. Afirmou, em 2013, ser contrária à descriminalização das drogas em entrevista concedida ao jornal O Globo.

5. Paulo Paim (PT/RS)

A luta da Assembleia Nacional Constituinte foi um dos marcos da história do senador, que também já foi deputado federal por quatro mandatos e, em 2003, assumiu a vaga de senador. Parlamentar destacado por sua defesa de aposentados, pensionistas e minorias, atuou como vice-presidente da Casa por dois anos e, no biênio 2007/2008, assumiu a Presidência da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Já elaborou um requerimento de audiência pública (nº 73, de 2015) 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, porém sem expressar radicalmente o seu posicionamento em relação a esta questão.

6. Ângela Portela (PDT/RR)

A segunda mulher a representar o Estado de Roraima no Senado Federal foi indicada, por duas vezes consecutivas, pelo PT, para ocupar cargos na Mesa Diretora do Senado. A senadora não tem convicção formada em relação ao tema exposto, sendo sujeita a seguir a posição do líder da bancada. De modo geral, atuando no Parlamento brasileiro entre 2006 e 2014, Ângela Portela vem consolidando sua luta em defesa de educação integral e de qualidade e para todas as pessoas, de melhores condições de vida de pessoas vulneráveis, por melhorias em áreas básicas como saúde, educação e moradia, e pelo desenvolvimento de Roraima.

- **Bloco Social Democrata (PSDB/DEM/PV)**

1. Ricardo Ferraço (PSDB/ES)

No Senado Federal, foi presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, junto com o diplomata brasileiro Eduardo Saboia, atuou diretamente no resgate do senador boliviano Roger Pinto Molina, opositor do governo de Evo Morales, que era mantido em asilo político na embaixada do Brasil em La Paz. Em junho de 2016, Ferraço tornou-se membro titular da Comissão Especial do impeachment. Atualmente Ferraço é vice-presidente da Comissão de Infraestrutura do Senado. Em entrevista concedida ao jornal O Globo em 2014, afirmou que era contra a descriminalização e regulação legal da maconha.

2. Antonio Anastasia (PSDB/MG)

Tendo sido eleito em 2014 com mais de 5 milhões de votos, é senador por Minas Gerais, sendo governador do Estado no período 2010/2014. Atualmente, é o vice-presidente da Comissão de Cidadania e Justiça, além de ser relator da Comissão Mista da Desburocratização e titular da Comissão de Educação, Cultura e Esporte e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Não tem opinião pública a respeito do tema debatido.

3. Cássio Cunha Lima (PSDB/PB)

Com extensa carreira de participação política, que data desde 1987 como deputado federal, Cássio Cunha Lima já foi duas vezes prefeito de Campina Grande e governador da Paraíba. Tornou-se líder do PSDB no Senado Federal em 2015, sendo eleito em 2017 o 1º vice-presidente do Senado

Federal na chapa do presidente eleito Eunício Oliveira (PMDB-CE). Já foi solicitado por este que a questão da maconha fosse agilizada no Senado para o processo de regulamentação do uso do canabidiol para fins terapêuticos, deixando sua posição em uma das sessões.

4. Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO)

Candidato a presidente da República pelo PSD na eleição presidencial brasileira de 1989, Ronaldo Caiado obteve 0,68% dos votos. Em 1990, elegeu-se deputado federal de Goiás. No ano seguinte filia-se ao PFL - atual DEM, partido em que se mantém até hoje. Disputou o governo de Goiás em 1994, obtendo o 3º lugar com 23,18% dos votos. Reelegeu-se deputado federal sucessivamente em 1998, 2002, 2006 e 2010, sendo eleito senador nas eleições de 2014. O senador é contrário à legalização e deixou sua posição clara em uma postagem em sua página no Facebook em agosto de 2014.

5. Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE)

Eleita em 1998 como senadora por seu estado, Maria do Carmo Alves reelegeu-se três vezes, entrando para a história da casa a ser a primeira mulher a atingir tal feito. Sua reeleição em 2016, porém, é alvo de um processo de irregularidade eleitoral que até o presente momento tramita no Supremo Tribunal Federal. A senadora é contra a legalização da maconha.

- **Bloco Moderador (PTC/PR/PTB/PSC/PRB)**

1. Fernando Collor (PTC/AL)

Representante do Estado do Alagoas no Senado Brasileiro, membro do Partido Trabalhista Cristão (PTC), foi o primeiro presidente da história do Brasil a sofrer o processo de impeachment e o mais jovem eleito. Com longa carreira política, já foi prefeito de Maceió, deputado federal e governador do Alagoas e vem defendendo a descriminalização e a regulação legal da maconha.

2. Magno Malta (PR/ES)

Representante do Estado do Espírito Santo no Senado Brasileiro, membro do Partido da República (PR), é pastor evangélico e cantor gospel, já foi membro do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), (PMDB), (PST) e do (PL). Se mostra contra a legalização da maconha, ressaltando sua entrada para o mundo das drogas na adolescência e sua emocionante saída com o auxílio de um tio evangélico que o levou para “o caminho de Deus”.

3. Armando Monteiro (PTB/PE)

Representante do estado de Pernambuco no Senado Brasileiro, membro do Partido Trabalhista brasileiro (PTB), é ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria, ex-deputado federal do Pernambuco e ex-ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior do Brasil.

• **Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PSD/PP)**

1. Ana Amélia Lemos (PP/RS):

Representante do estado do Rio Grande do Sul no Senado Brasileiro, parte do Partido Progressista (PP), é senadora desde fevereiro de 2010. É autora da PLS 330/2011, sendo considerada entre os dez melhores senadores e senadoras pelo prêmio Congresso em Foco em 2011, 2012 e 2013. Também esteve entre os cinco melhores parlamentares em outras categorias do prêmio: defensora dos municípios em 2011, defensora dos servidores públicos e dos aposentados e defesa do consumidor em 2012 e entre os parlamentares que mais atuam em defesa da educação em 2013. Não tem opinião oficial sobre o tema, porém encoraja o debate sobre o mesmo.

2. Benedito de Lira (PP/AL):

Representante do estado do Alagoas no Senado Brasileiro, membro do Partido Progressista (PP), já foi filiado à antiga Arena, ao Partido Democrático Social (PDS), ao Partido da Frente Liberal (PFL) e ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Já foi vereador, deputado federal e deputado estadual. Não tem opinião oficial sobre o tema.

3. Lasier Costa Martins (PSD/RS):

Representante do estado do Rio Grande do Sul no Senado Brasileiro, membro do Partido Social Democrático (PSD) desde 2017, é formado em Jornalismo e Direito e já foi filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT). O senador já esteve envolvido em polêmica sobre o tema ao sugerir requerimento de audiência pública, ao lado da mesa proibicionista, para debater sobre o cultivo da maconha.

• **Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PCdoB/REDE/PSB/PPS)**

1. Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM):

Representante do Estado do Amazonas no Senado Brasileiro, representante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), foi a primeira senadora eleita pelo PCdoB desde a fundação do partido em 1922. Em fevereiro de 2010 foi escolhida como líder da bancada de seu partido na Câmara dos Deputados e desde 2013 é líder do PCdoB no Senado. É a favor da legalização.

2. Randolfe Rodrigues (REDE/AP):

Representante do Estado do Amapá no Senado Brasileiro, membro do partido REDE, é o político que foi mais votado na história do Amapá e o mais novo integrante do Senado Brasileiro. Junto com seu pai, foi sindicalista e militante socialista. Em sua carreira política já foi filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). É defensor do debate sobre a maconha.

3. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE):

Representante do estado do Sergipe no Senado Brasileiro, membro do Partido Socialista Brasileiro (PSB), é químico industrial, advogado e político. É envolvido com o tema no Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD).

PONDERAÇÕES FINAIS

A fim de representar a realidade do Senado Federal brasileiro, algumas regras precisam ser deixadas mais claras, principalmente no que toca a dinâmica específica do Senado Federal e à política externa do comitê.

1. Regras Específicas para o Comitê

Além das regras mencionadas no Guia de Regras, o comitê do Senado Federal Brasileiro seguirá algumas regras específicas, visando a adequar a realidade fática do Senado à simulação. Abaixo, seguem alguns procedimentos e quóruns de votação que utilizaremos no comitê – outras regras serão, se necessárias, encaminhadas oportunamente a todos os delegados.

1.1. Quórum de Votação

Existem vários tipos de quórum de votação no Senado Federal que podem ser utilizados em sessões reais. No entanto, para os fins do comitê, nos interessa apenas os quóruns de maioria simples, isto é, $\frac{1}{2} + 1$ dos senadores **PRESENTES**, e maioria qualificada, isto é, $\frac{1}{2} + 1$ dos votos dos Senadores que compõem a comissão, presentes ou não. Para quase todos os casos de votação, como os requerimentos (trataremos deles abaixo), o quórum é de maioria simples. Ou seja, basta que os votos a favor sejam superiores aos contrários para que a medida seja aprovada.

Para a aprovação de relatório ou de proposta dentro da CCJ, é necessária maioria qualificada, ou seja, no mínimo 14 votos favoráveis (pois temos, ao todo, 27 senadores na Comissão). O único momento em que vocês utilizarão este quórum especial é para votar o relatório (documento de resolução) do comitê, assim como eventuais outros relatórios que surgirem para serem votados ao longo das sessões.

1.2. Requerimentos

Tradicionalmente, são elaborados documentos de trabalho nos comitês de Simulações. São propostas que visam a ser incorporadas no documento de resolução final, mas que sofrem ligeiras modificações no Senado Federal.

Qualquer documento apresentado à mesa deve ser ratificado por, ao menos, 5 Senadores ou por líderes partidários cujo número de integrantes do partido corresponde a esse número mínimo. Sendo apresentado um documento à mesa, esta pode negar o documento de ofício – cabendo recurso ao plenário, que pode rever a decisão da mesa por voto favorável da maioria simples dos senadores – ou acatar o documento, que poderá ser lido e dado o encaminhamento desejado.

Esses documentos de trabalho apresentados à mesa – aqui chamados de requerimentos – não versarão diretamente sobre pontos do texto final a ser elaborado. Caso esses pontos versem sobre questões atinentes ao texto final, eles devem ser encaminhados diretamente ao Senador relator da proposta, que terá as mesmas faculdades da mesa.

1.3. Dinâmica dos debates

Os debates serão conduzidos, via de regra, a partir da lista de discursos (debate formal), mas sendo admissível o uso de debates moderados, a partir da solicitação dos Senadores. No entanto, inexistirá a figura do debate não-moderado nos moldes convencionais.

Ao solicitar um debate não-moderado, deve ser conseguido o apoio de ao menos 14 senadores, pois ele representaria o encerramento da sessão ordinária da CCJ. Ao longo do tempo de debate não-moderado sugerido, qualquer senador pode apresentar requerimento à mesa diretora para reabrir a sessão, bastando que a maioria qualificada dos Senadores vote favoravelmente a ele (ou sejam subscritores do documento).

É importante ressaltar que, na retomada da sessão após o debate não-moderado, serão feitos os mesmos procedimentos do início da sessão: será lida a ata da sessão anterior e a pauta de votações será retomada.

1.4. Votações

Além da questão do quórum, já tratada, as votações na Comissão de Constituição de Justiça devem observar algumas regras especiais. Dois senadores sempre encaminharão, pelo tempo regimental de 1 minuto, um discurso a favor e um contra a proposta que será votada, observada a alternância entre eles (a favor/contra).

Em seguida, os líderes de bancada terão também 1 minuto para encaminhar os Senadores de seu partido como deverão votar. Para tal, devem indicar, no discurso, se o partido se manifesta **A FAVOR, CONTRA** ou se há **LIBERAÇÃO DE BANCADA** (os senadores do partido podem votar como quiserem, sem imposição de orientação pelo partido). A posição do líder de bancada não é obrigatória, no entanto, pode ser prejudicial ao senador contrariar a posição de seu partido em votação de um tema tão importante.

Havendo empates na votação, sempre será decidida a votação no sentido da posição tomada pelo relator da proposta – que será escolhido na primeira sessão, através de votação dentro do colegiado.

2. Política externa

Ao contrário de um país inserido no cenário internacional, os Senadores da República sofrem os seguintes tipos de influência: eleitoral (vinda de suas bases eleitorais), política (vinda dos partidos políticos) e governamental (no caso de partidos da base do governo, pode haver pressões do Líder do Governo).

Os senadores precisam lidar com esses três tipos de pressão na hora de tomar qualquer decisão dentro do comitê. Ainda que, por um juízo de conveniência, possam os senadores desobedecer a decisões da cúpula partidária ou do Governo Federal, lembrem-se que punições podem ocorrer a qualquer momento, seja com a expulsão do partido (caso a orientação seja desobedecida) ou com a perda de cargos de aliados na estrutura governamental.

Ademais, gostaríamos de desejar a todos bons estudos e uma ótima discussão!

Até a simulação,

A Diretoria

BIBLIOGRAFIA

Em ordem alfabética e com consulta até 23/07/2017:

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Repartição de Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2012. p.20

FONSECA, Edson Pires da. Direito Constitucional Legislativo: Poder Legislativo, Direito Parlamentar e Processo Legislativo. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p.345

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4683275>

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1955301>

<http://www.hpconsultoria.com.br/senado-debate-novo-marco-da-mineracao-em-audiencia-publica/>

(Fonte da Imagem de Capa)

<https://jota.info/docs/leia-o-voto-do-ministro-barroso-no-julgamento-das-drogas-10092015>

TRINDADE. Processo Legislativo Constitucional. pp.76 e 77.