

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

LUCAS MACHADO SILVA GOMES

CAPTURA REGULATÓRIA E SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO: o
Interesse Financeiro como Fator Determinante da Política de Drogas

VOLTA REDONDA – RJ

2020

LUCAS MACHADO SILVA GOMES

**CAPTURA REGULATÓRIA E SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO: o
Interesse Financeiro como Fator Determinante da Política de Drogas**

Monografia Jurídica apresentada ao Curso de Direito do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, pertencente à Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador:

Prof. Msc. CARLOS EDUARDO CUNHA MARTINS SILVA

VOLTA REDONDA – RJ

2020

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

G633c Gomes, Lucas Machado Silva
Captura Regulatória e Sistema de Justiça Criminal
Brasileiro: : O Interesse Financeiro como Fator Determinante
da Política de Drogas / Lucas Machado Silva Gomes ; Carlos
Eduardo Cunha Martins Silva, orientador. Volta Redonda, 2020.
52 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)-
Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências
Humanas e Sociais, Volta Redonda, 2020.

1. Sistema Penitenciário Brasileiro. 2. Agência Nacional
de Vigilância Sanitária. 3. Normal Penal em Branco. 4.
Produção intelectual. I. Silva, Carlos Eduardo Cunha
Martins, orientador. II. Universidade Federal Fluminense.
Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD -

LUCAS MACHADO SILVA GOMES

**CAPTURA REGULATÓRIA E SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO:
O INTERESSE FINANCEIRO COMO FATOR DETERMINANTE DA POLÍTICA DE
DROGAS**

Monografia Jurídica apresentada ao Curso de Direito do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, pertencente à Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em XX de agosto de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Carlos Eduardo Cunha Martins Silva – UFF
Orientador

Prof. Edson Amaral de Almeida – PRJ/UFF VR
Examinador

Prof^a. Gabriela Samira Onias - PPGDC/UFF
Examinadora

Prof. Me. Rodrigo Fernandes da Silva - UFRJ
Examinador

VOLTA REDONDA – RJ
2020

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, em especial às minhas duas rainhas, minhas duas mães, por sempre acreditarem no meu potencial e não pouparem esforços para que eu chegasse até aqui...

Aos meus avós, em especial à Dona Célia, por desde sempre me mostrar a importância da Educação e também que nunca é tarde para aprender algo novo...

Ao brilhante professor e amigo, Mestre Carlos Eduardo Cunha Martins Silva, por todo o incentivo e amizade ao longo da graduação, com destaque a essa empreitada final...

À minha namorada Aryani, por estar incondicionalmente ao meu lado...

Aos irmãos, Bruno e Amanda, por partilharmos do mesmo sangue...

Aos primos, por serem uma conexão entre o irmão e o amigo...

Aos amigos, pelos momentos que não fariam o menor sentido sem suas companhias...
Vocês todos também estão aqui...

Ao programa de expansão da Educação Pública dos governos Lula, por difundir a oportunidade de educação gratuita e de qualidade, levando aos interiores do país instituições que são referência nacional e internacional. Viva a Educação Pública, gratuita e de qualidade...

À Universidade Federal Fluminense, por continuar resistindo em meio ao sucateamento da educação pública e seguir mudando vidas, como comigo o fez...

A todos os companheiros de luta, que jamais deixaram de se posicionar frente às injustiças...

*Portugueses escravizaram e mataram nosso irmão
Militares torturaram e não foram pra prisão
Eu fumo minha erva e me chamam de ladrão
Os negros já fumavam erva antes da África deixar
Mas os senhores proibiram por não querer nos libertar
E os senhores de hoje em dia estão proibindo também
se o pobre começa pensar, parece que incomoda alguém
Crianças crescem nas ruas, não confiam em ninguém
Escondem nossa cultura, referência ninguém tem
O país tá uma merda e a culpa é de quem?*

(Planet Hemp)

RESUMO

O impacto do interesse financeiro no sistema de justiça criminal brasileiro é o objeto central a ser analisado neste escrito. Para tanto, utilizar-se-ão dois pontos de investigação que, de maneira convergente, restarão por explicitar o que se pretende. De um lado, se põe a inspeção em torno da teoria da captura do ente regulador, de modo que o referencial utilizado é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA -. O segundo ponto de investigação diz respeito à perquirição do instituto da norma penal em branco, espécie normativa gozadora de peculiaridades interessantes, a serem destrinchadas. Logo, ao associar a referida temática da captura das agências reguladoras com o instituto da norma penal em branco, no contexto da organização político-jurídica do país, busca o presente trabalho reclamar as consequências para o direito penal, em especial ao sistema penitenciário brasileiro, da atuação administrativa do Estado.

Palavras-chave: ANVISA; norma penal em branco; Sistema Penitenciário Brasileiro.

ABSTRACT

The impact of financial interest on the Brazilian criminal justice system is the central object to be analyzed in this paper. To this end, two points of investigation will be used which, in a convergent manner, will remain to explain what is intended. On the one hand, the inspection is based on the theory of capture of the regulatory entity, so that the referential used is the Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA -. The second point of investigation concerns the investigation of the blank criminal rule institute, a normative species that enjoys interesting peculiarities, to be unraveled. Therefore, by associating the aforementioned issue of capturing regulatory agencies with the blank criminal rule institute, in the context of the country's political-legal organization, the present work seeks to claim the consequences for criminal law, especially the Brazilian prison system, administrative performance of the State.

Keywords: ANVISA. Blank Criminal Rule. Brazilian Prison System.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CBD – Canabidiol

COVID-19 – NovoCoronavírus

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

PJ – Pessoa Jurídica

SISNAD – Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas

STF – Supremo Tribunal Federal

THC – Tetraidrocanabinol

Sumário

1. INTRODUÇÃO	11
2. O FENÔMENO DA CAPTURA REGULATÓRIA	12
2.1. Considerações Iniciais sobre a Teoria da Captura Regulatória	12
2.2. A Captura Regulatória como Uma das Possíveis Falhas do Governo.....	13
2.3. O Fenômeno e a ANVISA.....	15
2.3.1. Atuação da ANVISA desde a Criação.....	16
2.3.2. A ANVISA e a Indústria Farmacêutica.....	16
2.3.2.1. O “ <i>Lobbysmo</i> ” no Congresso Nacional	20
2.4. A Necessidade de Independência da Agência Reguladora ANVISA.....	21
3. NORMA PENAL EM BRANCO E A CRIMINALIZAÇÃO PROPOSTA PELA LEI DE DROGAS	22
3.1. Natureza Jurídica	22
3.1.1. Conceito.....	22
3.1.2. Origem.....	24
3.1.3. Características.....	25
3.1.4. Classificação.....	28
3.2. A Lei Federal nº. 11.343/2006 (Lei de Drogas)	31
3.2.1. Ponderações	31
3.2.2. Uso da “norma penal em branco” Enquanto Dispositivo Instituidor do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas	32
3.3. A Portaria 344/98 da Anvisa	36
4. O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO E O INTERESSE FINANCEIRO COMO PROPULSOR DA POLÍTICA DE DROGAS	39
4.1. Captura Regulatória e a Política Nacional de Drogas	39
4.1.2. Tímido Aceno à Regulamentação Medicinal da Cannabis que privilegia ainda mais a Iniciativa Privada e Afasta o Direito à Saúde.....	40
4.2. Sistema Penitenciário Brasileiro.....	41
4.2.1. Impactos sobre a Lei de Drogas	42
4.2.2. O Extermínio de Classe Travestido de Política de Segurança Pública.....	44
5. CONCLUSÃO	46
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

1. INTRODUÇÃO

O objetivo dessa pesquisa é a investigação acerca do fenômeno da captura regulatória e suas consequências para o sistema de justiça criminal brasileiro, de modo que fique claro que o interesse financeiro é fator determinante da política de drogas nacional através de apuração acerca do fenômeno da captura regulatória e suas consequências para o sistema de justiça brasileiro.

Nesse sentido, buscará a pesquisa, de maneira lógica e satisfatória, delinear o caminho a ser percorrido, qual seja: inicialmente, uma análise direcionada sobre o fenômeno da captura regulatória no contexto da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); depois, exaustivamente, consolidar o entendimento em torno da norma penal em branco; por fim, atribuir relação de causa e consequência entres as duas temáticas abordadas, através da revisão bibliográfica de leis, doutrinas e artigos sobre o tema.

Isso por que, dentre as mais diversas atribuições, goza a ANVISA da responsabilidade de complementar uma peculiar norma do direito penal. Assim, após a teorização sobre a teoria da captura, far-se-á detalhada explicitação acerca do instituto da norma penal em branco.

De maneira a suceder a investigação inicial da captura do ente regulador, então, busca evidenciar as peculiaridades da chamada “norma penal em branco”, tal como entender do que se trata, suas características e classificações, a fim de relacionar o instituto da norma penal em branco com a previamente destrinchada captura regulatória.

Firmados os entendimentos ditos necessários para a evolução do trabalho, então, debruçará a investigação atenção sobre as especialidades da Lei Federal Nº. 11.343/2006, a “Lei de Drogas”, bem como ponderações acerca da mesma, e, seus consequentes impactos no sistema penitenciário brasileiro.

Nesse intento, é de suma importância que recentes alterações legislativas sejam explicitadas, em especial no tocante à Portaria nº. 344/98, ato administrativo do Poder Executivo complementador da “Lei de Drogas”.

Isto posto, concernente à maneira como a ANVISA resta por cumprir suas atribuições legais, em especial à complementação normativa da norma penal em branco da “Lei de Drogas”, é mister que a investigação rume por analisar os consequentes impactos da captura regulatória no sistema de justiça criminal brasileiro.

Por conseguinte, através da análise do sistema penitenciário brasileiro e os impactos da Lei de Drogas no mesmo, busca-se evidenciar a flagrante política de extermínio disfarçada de política de segurança pública a qual se propôs o Estado Brasileiro.

2. O FENÔMENO DA CAPTURA REGULATÓRIA

2.1. Considerações Iniciais sobre a Teoria da Captura Regulatória

Decorrente da suscetibilidade de mudanças, ao longo do tempo, da maneira como ocorre a intervenção estatal no domínio econômico, é possível observar que a partir da década de 1990, no mundo todo, mas especificamente no Brasil houve grande intensificação no processo de privatizações, isto é, o Estado deixando de atuar de maneira ativa em determinado(s) setor(es) da economia, transferindo para a iniciativa privada o controle de um ou outro serviço¹.

De maneira peculiar e caracterizando a temporalidade, bem observa o constitucionalista e então ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso², o contexto no qual o Brasil se encontrava:

Após a Constituição de 1988 e, sobretudo, ao longo da década de 90, o tamanho e o papel do Estado passaram para o centro do debate institucional. E a verdade é que o intervencionismo estatal não resistiu à onda mundial de esvaziamento do modelo no qual o Poder Público e as entidades por ele controladas atuavam como protagonistas do processo econômico. Sem embargo de outras cogitações mais complexas e polêmicas, é fora de dúvida que a sociedade brasileira exibia insatisfação com o Estado no qual se inseria e não desejava vê-lo em um papel onipotente, arbitrário e ativo – desastrosamente ativo- no campo econômico.

Ocorre que, uma vez que nem tudo são flores, quando feita a desestatização, não há mais no cerne do debate a ideia do fornecimento por si só daquele determinado serviço que sofreu a desestatização, e sim agora aflora a obsessão pelo lucro. Afinal, não há sequer uma empresa em todo o planeta que não esteja visando o lucro em suas operações.

¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a02v1955.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2020.

² BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras, Constituição e Transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-312, jul. 2002, p. 289. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445/45191>>. Acesso em 15 mar. 2020.

Importante frisar, ainda, que determinados serviços dos quais a população de determinada sociedade carece não podem jamais estar suscetíveis de valoração mercadológica, uma vez que onde impera a necessidade do lucro, a qualidade e a universalidade daquele serviço restariam por ser deixados de lado.

Por conseguinte, diante da nova realidade “desestatizadora”³ que se apresentaria, fez-se mister que o Estado tomasse algumas medidas para que ao mesmo tempo fosse possível transferir determinados fornecimentos de serviços para a iniciativa privada e ainda assim garantir para a população tal serviço com qualidade, de uma maneira acessível e claro, para todos, e não apenas para aqueles que podem despendar extensas quantias de dinheiro.

Nesse contexto surgiram as agências reguladoras: da necessidade de o governo ter controle da função antes exercida pela administração pública e que agora viria a ser regida pela iniciativa privada.

Perturbador e necessário questionamento, porém, ainda permearia na cabeça até dos mais acalentados: ainda que haja a regulação da operação privada por parte do Estado, é garantido que não haveria/haverá desvios da finalidade, corrupção e a busca incessante pelo lucro? É exatamente para responder a esta pergunta, e da maneira mais negativa, que surge a Teoria da Captura da Regulatória.

2.2. A Captura Regulatória como Uma das Possíveis Falhas do Governo

De maneira consonante ao demonstrado no tópico anterior, quando da transferência do polo ativo de uma atividade econômica do Estado para o setor privado, por óbvio há um novo contorno quanto ao papel do Estado.

Agora, com a atuação econômica de determinado setor sob controle do interesse privado, o Estado adota uma postura regulatória. Através de agências instituídas como autarquias federais através de Lei, passa o Estado a ter como vocação a evidente regulação, bem como fiscalização, normatização e a consequente execução de políticas no sentido de planejar e fomentar os mais variados (e relevantes) núcleos econômicos do país⁴.

³ Usando breve neologismo, “desestatizadora” quer representar a retirada do controle do Estado sobre determinado setor econômico. Se “estatizar” significa tornar estatal, “desestatizar” é o oposto.

⁴ BRASIL, Lei Complementar Nº. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em 15 mar. 2020.

Por sua vez, não há que se falar em outro cenário vislumbrado para a atuação reguladora que não aquele que garanta, com segurança, imparcialidade e equilíbrio diante da dualidade que coloca em polos opostos: governo e consumidores.

Importante ressaltar que é necessário que a atuação estatal quando da regulação aconteça de maneira adequada àquela que é uma das maiores características da soberania: a peculiaridade de seu povo; observando a cultura geral da nação brasileira, a esfera de desenvolvimento social-tecnológico e a constitucional harmonia entre as instituições.

Adstrito diretamente à ideia liberal de que o Estado não possui a capacidade de fornecer de maneira satisfatória todos os serviços dos quais uma população necessita e que a decorrente desestatização destes serviços (e o conseqüente fornecimento destes pela iniciativa privada) acaba por carecer de uma regulação estatal – através das agências reguladoras - a Teoria da Captura Regulatória aparece como uma das possíveis falhas que o governo pode cometer⁵.

Pode parecer paradoxal (e em realidade é), mas o próprio fato de o ente estatal, voluntariamente, optar pela regulação para corrigir eventuais falhas do mercado, acaba por originar uma falha do governo: a captura da agência reguladora, outrora criada para atuar como defensora do interesse coletivo.

O fenômeno da captura de uma agência reguladora por muitas vezes acaba por acontecer de maneira sorrateira, sendo a agência envolvida de maneira (ir)resistível pela teia do desenvolvimento único e exclusivo daquele determinado setor que é regulado pela mesma. Ou seja, os interesses privados daquele setor ao qual a agência reguladora estava responsabilizada de regular gozam de favorecimentos.

Acontece, portanto, a inversão dos propósitos da atividade pela qual foram concebidas as agências reguladoras, qual seja, a proteção dos interesses daquela coletividade a qual se destinam os serviços prestados.

A captura de uma agência reguladora pode acontecer de duas maneiras diferentes; existe a captura econômica e a captura política. Resta por caracterizar a captura política do ente regulador quando há contaminação dos interesses a serem tutelados pelo mesmo (ente) através do próprio ator político (ou um grupo de atores do cenário político), isto é, incorre de maneira pessoal ao benefício da atuação capturada aquele político ou grupo de políticos. Por sua vez, é possível determinar como captura econômica quando o favorecimento corresponde

⁵ DAMASCENO, Caroline. A teoria da captura e a necessidade de independência das agências reguladoras no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 24, n. 5871, p. 01-02, 29 jul. 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/63727/a-teoria-da-captura-e-a-necessidade-de-independencia-das-agencias-reguladoras-no-brasil/2>>. Acesso em 10 dez. 2019.

aos interesses de todo o setor econômico (a ser regulado) em detrimento dos interesses da sociedade como um todo⁶.

O setor privado, portanto, muito em virtude do farto poderio econômico dos quais deliberadamente gozam, passam a exercer evidente influência na atuação da atividade reguladora, desvirtuando a mesma e tornando-a dependente.

Outrossim, trabalhando de maneira deturpada daquelas que são suas atribuições legais, e atuando de modo perverso para a coletividade, a teoria da captura do ente regulador se pauta sobre uma das possíveis falhas que o governo comete quando da regulação de setores de serviços, tendo aqui um papel de facilitador (uma vez que o ente regulador está capturado) dos interesses financeiros da iniciativa privada em detrimento dos interesses da coletividade-destino consumidor daquele determinado setor de bens e serviços.

2.3. O Fenômeno e a ANVISA

No cerne do presente trabalho, faz-se mister delinear o ente a ser analisado. Portanto, no âmbito da ANVISA, antes de estabelecer e explicar a relação da agência com o fenômeno da teoria da captura, primeiramente é de suma importância explicitar pequenas informações acerca da criação do próprio ente:

Criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro 1999, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é uma autarquia sob regime especial, que tem sede e foro no Distrito Federal, e está presente em todo o território nacional por meio das coordenações de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados.

Tem por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados⁷.

Consequentemente, por sua vez, há que se perceber que as funções de cada agência reguladora são muito bem definidas pela lei que a institui - muito em razão da importância da

⁶ SUNSTEIN, Cass R. **After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State**. Cambridge: Harvard University Press, 1990. p. 138.

⁷ BRASIL, Lei Nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm>. Acesso em 15 mar. 2020.

matéria mercadológica a ser regulada por tal ente, e com a ANVISA não poderia (e não foi) diferente.

Ocorre que teoria e prática são duas situações de fato que (infelizmente) na maioria dos casos não se confundem, tendo a teoria, no específico contexto da agência reguladora ANVISA, o sutil sabor da organização e satisfação que o governo almejava proporcionar, e a prática possui o amargo sabor das disputas de interesses (financeiros x coletividade) e dos desvios da finalidade.

2.3.1. Atuação da ANVISA desde a Criação

Criada em 1999, por meio da Lei 9.782, a ANVISA completou em 2019 seus 20 anos de existência. Opto por dizer existência e não funcionamento, uma vez que na etimologia da palavra “funcionar” significa exercer aquela que é a sua função que fora atribuída, e isso a Agência nunca fez em 20 anos.

O mercado financeiro não se regula sozinho de maneira que seja satisfatória para a coletividade. Portanto, faz-se mister que uma agência reguladora exerça suas funções da maneira mais rigorosa quanto possível, de maneira autônoma, imparcial, equilibrada e independente.

Seja sob a ótica da morosidade na regulamentação de medicamentos que se faz necessária, seja pela capacidade do Congresso ou do poder Executivo de atrapalhar seu pleno funcionamento, fato é que a ANVISA deve fazer muito mais para cumprir suas vocações institucionais.

2.3.2. A ANVISA e a Indústria Farmacêutica

De todos os setores abarcados pela competência de regular da agência ANVISA, de certo, o que mais chama atenção é o setor farmacêutico e a poderosa indústria por detrás dele. Trata-se de uma parcela do mercado que está sempre em constante crescimento, muito também em decorrência da gradativa elevação da expectativa de vida no Brasil e o

consequente aumento da parcela idosa – importante grupo consumidor no que diz respeito ao comércio de medicamentos⁸.

No cerne da discussão acerca da capacidade de uma indústria (que curiosamente cresce na contramão da crise econômica brasileira) poderosa como a farmacêutica trabalhar de forma que consonante aos interesses da coletividade consumidora encontra-se, portanto, a ANVISA. Para atuar como que um “fiel de balança viciado”⁹, pendendo jamais para o lado do mercado financeiro.

Com missão de desenvolver o setor prezando pelos interesses da coletividade, bem como o da indústria brasileira, a agência reguladora em questão resta por falhar miseravelmente. Apesar do mercado farmacêutico brasileiro se apresentar em constante crescimento, a fatia de participação de indústrias genuinamente brasileiras nesse mercado não se mostra nada promissora. Cenário mais desolador, ainda, encontramos se o recorte desejado for a participação de empresas públicas nesse setor¹⁰.

De acordo com dados do Anuário Estatístico do Mercado Farmacêutico¹¹, documento disponibilizado pela própria ANVISA, de 2016 para 2017 houve um crescimento de R\$ 6 bilhões de reais no faturamento geral das empresas do setor farmacêutico brasileiro, um saldo que partiu de R\$ 63,5 bilhões de reais de faturamento em 2016 para R\$ 69,5 bilhões de reais em 2017, apesar da curiosa (e tímida) redução no número de medicamentos comercializados: 4,5 bilhões de embalagens em 2016 contra 4,4 bilhões de embalagens em 2017.

De maior lamentação, entretanto, é a conclusão da análise sobre as 20 maiores empresas faturadoras da indústria farmacêutica brasileira. Desse número, apenas 40% é correspondente a empresas brasileiras – totalizando 8 empresas, sendo apenas 2 de iniciativa pública: a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), que se encontra em 8º na lista e é a empresa nacional de maior expressão no *ranking*; e o Instituto Butantan, responsável pelo 19º maior faturamento.

⁸ SAÚDE, Idosos Gastam metade da renda com remédios e plano de saúde. **Gazeta Online**, Economia Saúde, Quarta-feira, 15 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/11/idosos-gastam-metade-da-renda-com-remedios-e-plano-de-saude-1014107476.html>>. Acesso em 14 mar. 2020.

⁹ A expressão “fiel da balança” descreve a peça de uma balança responsável pelo seu equilíbrio; se o “fiel” se encontra viciado, quer dizer que a balança pende sempre para o mesmo lado.

¹⁰ BRASIL, Ministério da Saúde, Agência de Vigilância Sanitária. **Anuário Estatístico do Mercado Farmacêutico de 2017**. Brasília, 2018, p. 13. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/374947/3413536/Anu%C3%A1rio+Estat%C3%ADstico+do+Mercado+Farmac%C3%AAutico+-+2017/3179a522-1af4-4b4c-8014-cc25a90fb5a7>>. Acesso em 09 jul. 2020.

¹¹ *Ibid.*, p. 23.

A situação geral, das vinte maiores empresas do setor farmacêutico que mais faturaram em 2017, pode ser observada na Tabela 1¹² a seguir:

¹² Ibid., p. 23.

Tabela 1 – Ranking com as 20 Empresas/Grupos do Setor Farmacêutico que Mais Faturaram em 2017

Ranking	Variação	Grupo/Empresa	Faturamento (R\$)
1	-	GRUPO SANOFI/MEDLEY/GENZYME	> = 3 bilhões
2	▲	GRUPO E.M.S (E.M.S./SIGMA/LEGRAND/NOVA QUÍMICA/GERMED)	> = 3 bilhões
3	▼	GRUPO SANDOZ/NOVARTIS/ALCON	> = 3 bilhões
4	-	PRODUTOS ROCHE QUÍMICOS E FARMACÊUTICOS S.A.	> = 3 bilhões
5	▲	GRUPO ACHÉ/BIOSINTÉTICA	> = 3 bilhões
6	▼	GRUPO HYPERMARCAS (HYPERMARCAS/LUPER/NEO QUÍMICA/BRAINFARMA/NEOLATINA/COSMED/MANTECORP)	> = 3 bilhões
7	-	GRUPO EUROFARMA/MOMENTA	Entre 2 bilhões e 3 bilhões
8	▲	FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (gov.)	Entre 2 bilhões e 3 bilhões
9	▼	GRUPO PFIZER/WYETH	Entre 2 bilhões e 3 bilhões
10	▲	GRUPO JOHNSON & JOHNSON/JANSSEN-CILAG	Entre 2 bilhões e 3 bilhões
11	▼	GRUPO MSD/SCHERING PLOUGH	Entre 2 bilhões e 3 bilhões
12	▲	GRUPO GLAXO/STIEFEL	Entre 1 bilhão e 2 bilhões
13	▼	BAYER S.A.	Entre 1 bilhão e 2 bilhões
14	▼	ASTRAZENECA DO BRASIL LTDA	Entre 1 bilhão e 2 bilhões
15	▲	GRUPO TAKEDA/MULTILAB	Entre 1 bilhão e 2 bilhões
16	▲	LIBBS FARMACÊUTICA LTDA	Entre 1 bilhão e 2 bilhões
17	▲	ABBVIE FARMACÊUTICA LTDA.	Entre 1 bilhão e 2 bilhões
18	▼	BOEHRINGER INGELHEIM DO BRASIL QUÍMICA E FARMACÊUTICA LTDA.	Entre 1 bilhão e 2 bilhões
19	-	INSTITUTO BUTANTAN (gov.)	Entre 1 bilhão e 2 bilhões
20	▲	MERCK S/A	Entre 1 bilhão e 2 bilhões

Fonte: CMED/Anvisa – A partir dos relatórios de comercialização enviados pelas empresas.

Nota: Dados processados em julho/2018.

Observa-se, conseqüentemente, que a indústria farmacêutica do Brasil se comporta de maneira mais atraente para o capital de origem estrangeira do que para empresas brasileiras, e a fatia pertencente ao setor público (aquele que tem obrigação de tutelar os interesses da população) não é satisfatoriamente representado. A ANVISA, portanto, resta por não zelar pelos interesses da coletividade consumidora brasileira e ainda menos pelo desenvolvimento da indústria farmacêutica nacional.

Tal desleixo com a indústria nacional resta por produzir conseqüências inclusive na presente época de enfrentamento à Pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19).

O cenário de milhares de mortes diárias poderia ser menos triste se a indústria nacional fosse fomentada e desenvolvida de maneira satisfatória, apesar do louvável e, em sua

maior parte com sucesso, trabalho dos laboratórios da FIOCRUZ, que apesar de todas as mazelas opera incansavelmente em busca de uma vacina¹³.

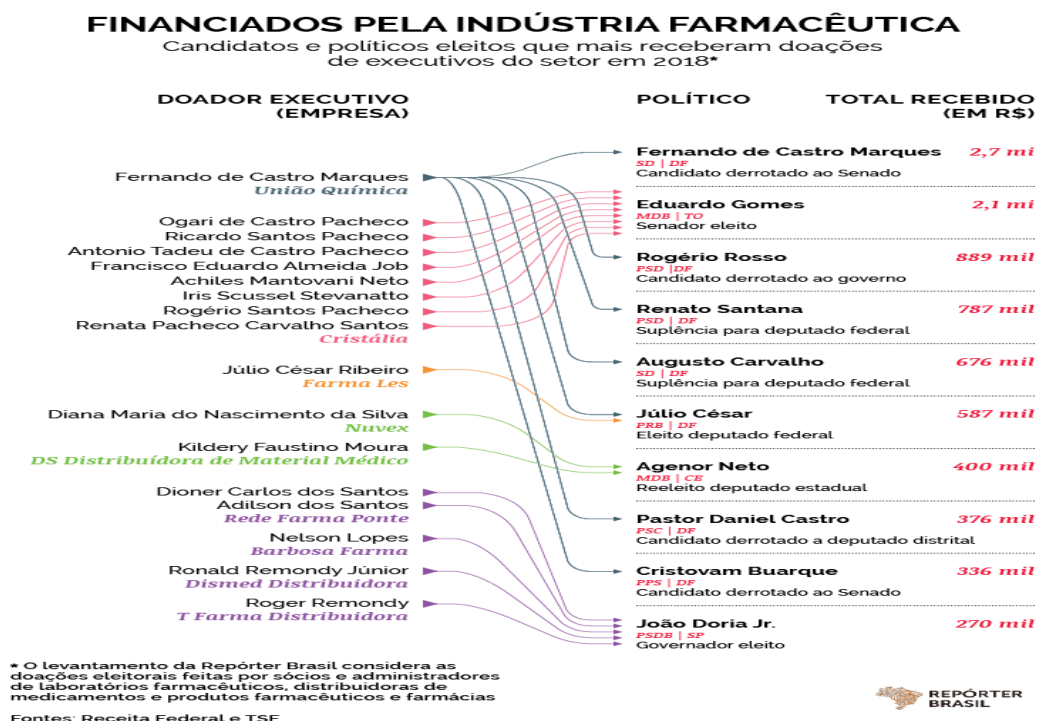
2.3.2.1. O “Lobbysmo” no Congresso Nacional

De outra sorte seria, entretanto, se nossa organização do Poder Legislativo – o Congresso Nacional, enquanto representante do povo, tutelasse os interesses da coletividade, ou, ao menos que se utilizasse de apoio para a agência reguladora ANVISA.

Ocorre que, de maneira contrária, o Congresso brasileiro atua de modo a realizar ainda mais pressão sobre o ente regulador, guinando-o a seguir seu caminho de forma que se mostra capturada pelos interesses do mercado financeiro.

Grandes agentes, da mesma indústria farmacêutica bilionária supracitada, realizando sucessivos *lobbies* perante as casas legislativas, dando, assim, caráter hegemônico para a indústria. Tal realidade pode ser observada no gráfico 1¹⁴ a seguir:

Gráfico 1 – Financiados pela Indústria Farmacêutica



¹³ BRASIL, Fundação Oswaldo Cruz. **Covid-19: Fiocruz vai iniciar estudos pré-clínicos para vacina**. Rio de Janeiro, 10 jun. 2020. Disponível em <portal.fiocruz.br:covid-19-fiocruz-vai-iniciar-estudos-pre-clinicos-para-vacina>. Acesso em 10 jul. 2020.

¹⁴ CONGRESSO, Com doações de 13 mil, indústria farmacêutica ganha assento e amplia lobby no novo. **Repórter Brasil**, Brasília, Terça-feira, 19 fev. 2019. Disponível em <reporterbrasil.org.br:industria-farmacautica-ganha-assento-e-amplia-lobby-no-novo-congresso>. Acesso em 10 jul. 2020.

Uma parcela de congresso seduzida por milhões e milhões de reais de um setor que não pare de crescer: esta é a receita para que se desenvolvesse uma fórmula “anti-crise”.

Enquanto praticamente todos os setores da economia brasileira se encontram estagnados ou em profundo declínio, os negócios farmacêuticos continuam de “vento em popa”, na contramão de um país quebrado.

2.4. A Necessidade de Independência da Agência Reguladora ANVISA

Em consonância com que fora anteriormente retratado, e de maneira introdutória e didática, é de pleno interesse que seja observado a própria norma criadora da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, através da Lei Federal Nº. 9.782/1999, como a seguir¹⁵:

CAPÍTULO II - DA CRIAÇÃO E DA COMPETÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (grifo nosso)

(...)

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro no Distrito Federal, prazo de duração indeterminado e atuação em todo território nacional. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.039-24, de 2000) (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

Parágrafo único. A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada pela independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

Art. 4º. A Agência atuará como entidade administrativa independente, sendo-lhe assegurada, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de suas atribuições.

(...).

Em virtude de tudo que fora previamente exposto, portanto, e de maneira mais específica no que tange ao objeto do presente trabalho, encontra-se a necessidade permanente de que todas as agências reguladoras do país, em especial a ANVISA, não atuem de maneira distinta do que em sintonia com os interesses difusos da coletividade, ainda que independente, autônoma e imparcial.

Ora, um ente da administração pública que existe especificamente para garantir a necessária independência e imparcialidade (em relação ao sedutor mercado financeiro) ao

¹⁵ BRASIL, Lei Nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm>. Acesso em 15 mar. 2020.

fornecimento de bens e serviços para toda uma sociedade deve agir sem quaisquer ressalvas de esforços para o estabelecimento da satisfação de toda uma coletividade consumidora.

Destarte, ainda mais gravoso se mostra quando se analisa a amplitude da atuação da agência ANVISA dentro da organização político-jurídica do Brasil. Dentre as mais diversas atribuições delegadas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, o ente possui competência, por exemplo, para complementar leis de outra natureza, como a Portaria nº 344, de 12 de maio de 1998, que preenche um dispositivo da Lei Federal Nº. 11.343/2006, a Lei de Drogas.

Observa-se, então, que a atuação da ANVISA descamba consequências em outros ramos do Direito, podendo trazer consequências penosas para todo o desenvolvimento de uma sociedade, uma vez que a comunicação entre as mais variadas espécies legislativas resta por produzir de maneira contrária o objetivo da Lei: a justiça.

De maneira natural e sucessiva, uma coisa acaba por puxar a outra. Nos anais dos acontecimentos, portanto, é que se pode observar a mais amargurada e fiel consequência da atuação capturada do Estado: o tratamento excepcional de determinada parcela de sociedade. É o que acontece no sistema de justiça criminal brasileiro, organismo já complexo e próximo do colapso, tema este que será destrinchado nos próximos capítulos da presente monografia jurídica.

3. NORMA PENAL EM BRANCO E A CRIMINALIZAÇÃO PROPOSTA PELA LEI DE DROGAS

3.1. Natureza Jurídica

3.1.1. Conceito

Nesse intento, de maneira subsequente ao disposto no final do capítulo anterior, ainda que sem prejuízo das demais áreas de alcance da agência reguladora ANVISA, a necessidade de independência da referida autarquia, diante do objetivo do trabalho que se segue, se configura devido à interdisciplinaridade do Direito.

Ora, uma vez que não é incomum que os diversos ramos do Direito se comuniquem, isto é, vez ou outra esse ou aquele se utilizem de dispositivos ou normativas de ramo do Direito distinto de si, é possível afirmar que a atuação da Agência Nacional de Vigilância

Sanitária, ente da administração pública responsável por regular a atuação privada em seu setor econômico tutelando os interesses da coletividade, acaba por gerar consequências no campo penal.

Se a atuação acontece de maneira satisfatória, então, os resultados não serão menos que satisfatórios. Agora, se a atuação da agência se dá de maneira capturada pelos interesses do próprio setor financeiro a ser regulado, por óbvio, os resultados da atuação produzirão efeitos desagradáveis.

Levantamento importante, então, é dizer que a problemática do parágrafo anterior ocorre devido a uma característica específica de uma norma. Dentre um sem número de peculiaridades do Direito, uma em especial, inclusive objeto da investigação do presente capítulo, é a chamada “norma penal em branco”. Mas, o que é uma norma penal em branco?

Norma penal em branco é um tipo de norma penal que se caracteriza por devaneio da incompletude e imprecisão de uma hipótese fática¹⁶. Ou seja, têm-se uma norma penal em branco uma vez que a situação fática carece de complementação para ter seu sentido de proibição ou mandado completo.

Sabidamente elucidada o conceito de norma penal em branco, na doutrina, Luiz Régis Prado:¹⁷

[...] A lei ou norma penal em branco pode ser conceituada como aquela em que a descrição da conduta punível se mostra lacunosa ou incompleta, necessitando de outro dispositivo legal para sua integração ou complementação. Essa afirmação significa dizer que o preceito, hipótese legal (preceito ou prótase) é formulada de maneira genérica ou indeterminada, devendo ser preenchida colmatada ou determinada por ato outro normativo (legislativo ou administrativo) em regra, de cunho extrapenal, que fica pertencendo, para todos os efeitos, à lei penal. [...].

Como lhe é contumaz, bem conceitua César Roberto Bitencourt¹⁸:

A maioria das normas penais incriminadoras, ou seja, aquelas que descrevem condutas típicas, compõe-se de normas completas, integrais, possuindo preceitos e sanções; consequentemente, referidas normas podem ser aplicadas sem a complementação de outras.

Há, contudo, algumas normas incompletas, com preceitos genéricos ou indeterminados, que precisam da complementação de outras normas, sendo conhecidas, por isso mesmo, como normas penais em branco.

¹⁶ MARTINELLI, João Paulo Orsini; BEM, Leonardo Schmitt de. **Lições Fundamentais de Direito Penal: Parte Geral**. – São Paulo: Saraiva, 2016. p. 321.

¹⁷ PRADO, Luiz Régis. **Curso de Direito Penal Brasileiro. Parte Geral**. v.1. São Paulo: RT, 2010, p. 183-184.

¹⁸ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral**. – 17. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 78.

Referida complementação pode se dar de formas diferentes, seja ela através de leis de mesma instância ou até mesmo por leis de instâncias inferiores, o que definirá também a classificação das normas penais em branco, temática a ser destrinchada conforme a evolução da discussão.

3.1.2. Origem

Para entender a origem é necessário vislumbrar que outros eram os tempos, e que a transformação das coisas e das ideias é o que move o conhecimento. Diante da escancarada realidade de que o Direito brasileiro herdou características de outros países, principalmente da Alemanha, é também lá que se originou as atualmente chamadas normas penais em branco.

À época, uma vez que a Constituição alemã autorizava aos entes inferiores, isto é, Estados e Municípios, a legislar em âmbito penal, é sabido que Heinze preteritamente as designava como *ameaças penais cegas*. Era permitido, inclusive, o preenchimento por uma legislação particular.¹⁹

Por sua vez, conforme a história foi sendo escrita e apesar de o mesmo ressaltar a veracidade do que fora referido sobre Heinze, atribuiu-se ao também alemão Karl Binding a “descoberta” dessa técnica legislativa²⁰.

Nesse sentido, recorda Bach²¹ que Binding identificava a persecução das normas penais em branco pelo seu complemento “como um corpo errante sem alma” (*wie ein irrender Körper seine Seele*).

Portando, longínquo é o temor diante da carência de complementação das, agora, normais penais em branco. Conforme objetivado no presente trabalho, a adequação do que foi dito anteriormente com aquilo que acabara de ser elucidado é necessária.

Em realidade, é possível afirmar que o temor gerado pela característica de uma norma penal em branco de necessitar de complementação é uma das motivações da investigação a que pretende o escrito.

¹⁹ SILVA, Pablo Rodrigo Aflen da. **O risco da técnica de remissão das leis penais em branco**. Política Criminal, n. 3, Universidad de Talca, 2007, p. 03.

²⁰ Ibid., p. 321.

²¹ BACH, Marion. **Leis Penais em branco e princípio da legalidade penal**, Curitiba, 2012, 190f. Dissertação (Mestre em Direito) – Universidade Federal do Paraná, UFPR, 2012, p. 03. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/27509/R%20-%20D%20-%20BACH%2C%20MARION.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 15 mar. 2020.

Outrossim, tal como imaginava o alemão Binding, ainda que errante na busca pela alma, há que se ter cautela. Não é salutar caminhar qualquer caminho, navegar por qualquer água ou mesmo querer respirar ar sabidamente contaminado. É o que entendem os estudiosos do tema, desde os mais, assim pode-se dizer, rudimentares, até os mais contemporâneos²².

Destarte, após breve, porém cautelosa explanação referente ao conceito e necessária investigação propedêutica acerca do instituto da norma penal em branco, bem como a elucidação do processo de caracterização originária da mesma, é mister salientar que há o arcabouço requerido para seguir destrinchando importante espécie normativa presente no direito brasileiro.

Por conseguinte, e de modo a dar continuidade ao caminho proposto pelo presente trabalho, nos próximos tópicos serão abordados temas de suma relevância para o entendimento da matéria, tal como as características e as classificações das denominadas normas penais em branco.

3.1.3. Características

Neste tópico a discussão continua a pairar sobre as referidas normas penais em branco. Assim, é importante seguir de acordo com o proposto anteriormente, fazendo uso das informações elucidadas a priori, quais sejam, acerca da definição conceitual do instituto e da análise de sua origem.

De tal modo, historicamente originadas da delegação estatal aos entes inferiores de legislar em campo Penal, passando pela evolução teórica, constituíram-se as chamadas normas penais em branco, dotadas sim, de um imperativo, porém carecedoras de complementação por outra norma jurídica. Basilar para o estudo das características das normais penais em branco, então, é a observância da estrutura ela esconde.

Conforme a organização jurídico-doutrinária do direito penal brasileiro, dentre as mais variadas espécies de normas penais, é possível afirmar que todas elas possuem coisa ou outra em comum, isto é, um ponto em comum que as assemelha, ainda que sem prejuízo da singularidade de cada uma.

²² Conclusão tirada após identificar a mesma essência nas deliberações de doutrinadores antigos, como Heinze e Binding, quanto em Bitencourt e Martinelli, por exemplo.

Uma vez que a norma penal, para que exista, carece possuir de dois componentes, quais sejam, a hipótese fática e a sanção, necessário é salientar que diante da norma penal em branco a realidade não é diferente, como sabiamente afirma García-Pablos de Molina²³, “a norma penal consta de dois elementos: o preceito ou hipótese fática e a consequência ou sanção”.

Em realidade, portanto, há que se falar que em primeiro momento encontra-se a conduta contrária a própria norma penal descrita no chamado preceito. Em consequência, e até mesmo por consequência, em segundo instante resta posta a sanção, ou seja, diante de um possível descumprimento do comando normativo, cominada em forma de pena pelo ator legiferante.

Firmada unanimidade, então, de que uma norma penal em branco se trata, antes de tudo, de uma norma penal por si só, ainda assim é preciso ressaltar que ambas possuem os dois elementos preceito e sanção.

De forma pontual, explicita César Roberto Bitencourt, em seu Tratado de Direito Penal²⁴:

[...] como pontificava Magalhães Noronha, a norma penal em branco não é destituída de preceito. Ela contém um comando, provido de sanção, de se obedecer ao complemento preceptivo que existe ou existirá em outra lei. Com efeito, a norma penal em branco válida é aquela que contém o núcleo essencial da conduta punível descrito no preceito primário da norma incriminadora, sob pena de violar o princípio da reserva legal de crimes e respectivas sanções (art. 1º do CP). Nesses termos, a validade da norma complementar decorre da autorização concedida pela norma penal em branco, como se fora uma espécie de mandato, devendo-se observar os seus estritos termos, cuja desobediência ofende o princípio constitucional da legalidade. [...]

Por conseguinte, não há que restar dúvidas de que uma norma penal em branco é uma norma penal, conseqüentemente dotada dos dois elementos essenciais da mesma, isto é, possuidoras de um preceito ou hipótese fática e a correspondente sanção.

Mais do que necessário, então, é prosseguir para o esclarecimento de mais uma, senão a mais, importante característica de uma norma penal em branco: a carência de complementação por outro espécime normativo. Logo, de maneira diferente de outras normas penais, que já trazem consigo o imperativo completo e preciso, as normas penais em branco

²³ GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Derecho penal**. Madrid: Universidad Complutense, 2000, p. 241.

²⁴ *Ibid.*, p. 85.

caracterizam-se por necessitarem de complementação de outra norma para que efetivamente passe a existir.

No tocante, lucidamente aduz Martinelli²⁵:

Um tipo legal que contempla a sanção e contém uma hipótese fática imprecisa ou incompleta é considerado exemplo de norma penal em branco. Para a devida aferição do preceito, portanto, requer o socorro de outra norma. Cumpre advertir, no entanto, que essa complementação não deve ser geral, isto é, extensível ao todo do preceito, mas apenas a uma parcela dele. O objeto da complementação deve estar relacionado à atualização da legislação e, assim, contribuir com o legislador naquilo que lhe faltar conhecimento específico. Um início da descrição da conduta proibida, como, por exemplo, a previsão do núcleo do típico, isto é, do verbo, é tarefa que incumbe apenas ao legislador. A definição do núcleo essencial do delito não pode ser delegada à vontade do administrador público, por exemplo. Do contrário, uma norma penal em branco configuraria uma carta em branco à instância complementadora e, por conseguinte, tornaria vulnerável o princípio constitucional da legalidade.

Assim sendo, proveniente da característica marcante e singular das normas penais em branco de carecer de complementação por outra norma jurídica, podendo ser uma portaria, regulamento, resolução, decreto, lei, etc., é notória a preocupação do referido autor de que a mencionada complementação ocorra de maneira não mais que excepcional, necessitando utilizar-se o legislador de conceitos fechados em sua total possibilidade, ou seja, recorrendo à complementação de outras normas apenas quando inevitável, sob a pena de agressão ao princípio constitucional da legalidade.

Consuetudinariamente, *a posteriori* das explicitações, e também a fim de solidificar por minúcias os avanços inerentes a cada temática, é possível afirmar que as normas penais em branco denotam importante integração entre os demais campos do direito.

Justifica a necessidade do levantamento anterior, uma vez que o objeto da investigação do presente escrito se concentra justamente na forma como uma norma penal em branca é complementada, isto é, no caso específico em análise, na maneira como a agência reguladora ANVISA resta por complementar uma norma penal em branco. Ora, diz respeito a uma autarquia federal em regime especial, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ente do direito administrativo cuja complementação recai sobre matéria penal.

De tal modo, após aferição das peculiaridades conceituais acerca do instituto, bem como através da análise teórica das origens do mesmo e o desnudamento das características das normas penais em branco, não há que se falar em temor para seguir adiante. Assim, de

²⁵ Ibid., p. 321-322.

maneira sustentada e harmoniosa, a continuidade do trabalho concentrará esforços em classificar as normas penais em branco.

3.1.4. Classificação

No cerne do debate do presente capítulo encontra-se a chamada norma penal em branco. Sem prejuízo, um pouco se falou sobre sua natureza jurídica, tal como sua conceituação, apanhamento histórico em torno da sua originalidade e as características essenciais ao referido instituto.

Desta sorte, de modo a retomar a linha proposta de análise e também para terminar por elucidar de maneira satisfatória, por óbvio longe de esgotar a discussão, acerca da temática das normas penais em branco, é mister ir mais a fundo, classificando-as.

É possível afirmar que as diferenças entre as mais variadas normas penais são moldadas pelas diferenças em seus conteúdos²⁶. Nesse diapasão, importante salientar que a norma penal se encontra estruturada de maneira peculiar.

Dada a intenção do legislador de punir determinada conduta humana (com o texto legal), surgem duas normas diferentes, uma destinada ao cidadão e outra destinada à autoridade judiciária responsável pela sanção: aquela, ainda que ironicamente, é denominada de norma primária; a outra, por sua vez, é conhecida por norma secundária²⁷.

Por conseguinte, então, afere-se que as normas penais podem ser subdivididas de acordo com o que se pretende: se proíbem alguma conduta, são chamadas de normas incriminadoras; se, agora, não proíbem, são denominadas normas não-incriminadoras. Essa última, apesar de extrema relevância para o direito penal e a consequente realização da justiça, não diz respeito ao objeto principal de análise do presente capítulo. Assim, as próximas explanações concentrarão seu foco naquela primeira classe da subdivisão das normas penais: as normas penais incriminadoras.

Nesse intento, importantes são os ensinamentos de Martinelli²⁸:

[...] Busato afirma que as normas penais incriminadoras possuem “estrutura bipolar”, pois a descrição típica seria composta por dois comandos normativos, transmitindo avisos ao cidadão e ao julgador. Assim, segundo Mir Puig, “o

²⁶ Ibid., p. 318.

²⁷ MIR PUIG, Santiago. **Direito Penal: Fundamentos e teoria do delito**. São Paulo: RT, 2007, p. 43.

²⁸ MARTINELLI & BEM, op. cit., p. 321.

enunciado legal que pune uma conduta com uma pena deve ser interpretado como forma de comunicação de duas normas distintas: de uma norma proibitiva dirigida ao cidadão – *norma primária* - e de uma norma dirigida ao juiz que o obriga a impor uma pena – *norma secundária*.

Conforme denotado anteriormente, as distinções entre normas penais incriminadoras e normas penais não-incriminadoras podem ficar em segundo plano. De momento, é importante que fique claro que vertente da norma penal incriminadora é a que deve ser foco de atenção do estudo.

Em consonância, há que se falar que as normas penais incriminadoras se subdividem, também, em duas categorias. Uma delas concentra sua atividade para proibir qualquer conduta humana de modificar a ordem jurídica: a essa denomina-se norma incriminadora com função de proibição. Outra, por sua vez, até seus esforços em justamente determinar uma alteração na ordem jurídica: nesse caso, têm-se a chamada norma penal incriminadora com função de mandado.

De modo que a visualização da temática desenvolvida no parágrafo anterior se dê por facilitada, coloquemos em duas mãos opostas dois diferentes delitos. Em uma mão, coloquemos o crime de embriaguez ao volante; neste exemplo, a ordem clara e manifesta direcionada ao agente delituoso é “não beber álcool e dirigir”, portanto, claramente se está diante de uma norma penal incriminadora de função proibitiva. Por sua vez, na outra mão, imaginemos situação onde a ordem direcionada ao agente delituoso trata de omissão de socorro; ora, agora, deve o agente tomar uma conduta, portanto, claramente se está diante de uma norma penal incriminadora com função de mandado²⁹.

Destarte, com fulcro nas distinções realizadas perante as demais espécies de normas penais, há que se ater àquela que de fato traduz a essência do presente trabalho: as normas penais incriminadoras em branco. Ora, uma vez que são normas que descrevem condutas típicas, é certo que a maioria das normas penais incriminadoras são dotadas desde seu nascimento de completude, conectando de maneira integral o preceito à correspondente sanção, podendo estas serem aplicadas de imediato, sem necessidade de que uma outra norma a complemente. Por outro lado, ocorre que há algumas normas penais incriminadoras que possuem preceitos genéricos, carecendo de complementação de alguma outra norma para conectar a correspondente sanção ao preceito (indeterminado).

²⁹ Ibid., p. 318.

Por conseguinte, o foco da atenção do presente escrito deve passar à classificação das normas penais incriminadoras em branco. Classicamente divididas em normas penais em branco em *sentido amplo* e normais penais em branco em *sentido estrito*.

Assim, precisamente, disciplina César Roberto Bitencourt³⁰:

A doutrina tem distinguido, com fundamento na origem legislativa das normas, a sua classificação em normas penais em branco, em sentido lato e em sentido estrito. Segundo Pablo Rodrigo Alflen da Silva, “nas leis penais em branco em sentido estrito, há fonte formal heteróloga, pois remetem a individualização (especificação) do preceito a regras cujo autor é um órgão distinto do poder legislativo, o qual realiza o preenchimento do ‘branco’ por meio de sua individualização, v. g. através de atos administrativos” e nas “leis penais em branco em sentido amplo, em que há fonte formal homóloga, são aquelas que recorrem a regulamentações da mesma lei ou de outra lei, ou seja, originadas da mesma instância legislativa, contanto que possam ser pronunciadas por remissões (externas ou internas) expressas e concludentes”. Em outros termos, normas penais em branco em sentido lato são aquelas cujo complemento é originário da mesma fonte formal da norma incriminadora. Nessa hipótese, a fonte encarregada de elaborar o complemento é a mesma fonte da norma penal em branco. Constata-se que há homogeneidade de fontes legislativas. Normas penais em branco em sentido estrito, por sua vez, são aquelas cuja complementação é originária de outra instância legislativa, diversa da norma a ser complementada.

Outrossim, é possível afirmar, então, que as normas penais incriminadoras em branco se classificam de acordo com a fonte legislativa a qual está vinculada sua complementação, de maneira que quando a complementação da norma penal em branco ocorre por norma de mesma fonte formal da norma incriminadora, está se diante da (1) norma penal incriminadora em branco em *sentido estrito*, também denominada de norma penal em branco Homóloga. Quando, por sua vez, a complementação da qual carece a norma penal incriminadora em branco ocorre por meio de norma oriunda de fonte não legislativa, isto é, de órgão distinto do poder Legislativo, pode-se afirmar que se está diante da (2) norma penal incriminadora em branco em *sentido amplo*, conhecida também por norma penal em branco Heteróloga. Portanto, mantendo o objetivo do presente escrito de aprofundar exatamente naquilo que consiste parte essencial do mesmo, é mister que os esforços se direcionem, agora, para a norma penal incriminadora em branco Heteróloga³¹.

Neste diapasão, visto que a norma penal em branco Heteróloga se caracteriza justamente pela carência da complementação suprida por outra norma originária de fonte formal de instância inferior à da norma incriminadora, por óbvio que interessa ao presente trabalho a complementação dada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ente

³⁰ Ibid., p. 79.

³¹ Ibid., p. 322-323.

administrativo, a uma matéria penal, a Lei de Drogas (Lei Federal Nº. 11.343/2006). Justamente, então, sobre a questão supracitada, qual seja, a Lei Federal Nº. 11.343/2006, é que debruçará os esforços do tópico que segue.

3.2. A Lei Federal nº. 11.343/2006 (Lei de Drogas)

3.2.1. Ponderações

Nos tópicos anteriores, minuciosamente se abordou as peculiaridades da denominada norma penal em branco. Ainda, foi possível visualizar sem mais dificuldades a forma como os campos do direito se comunicam, e como isso pode gerar consequências para toda a sociedade.

A contento do que outrora fora mencionado, de modo a garantir o avanço do presente trabalho nos rumos propostos, no tópico que se inicia a ideia a ser abordada se pauta sobre uma das leis mais importantes do Século XXI no Brasil, a Lei Federal Nº. 11.343/2006.

Para melhor visualização do que se pretende aludir, inegável, portanto, é que a política de enfrentamento as drogas de todo o mundo, especialmente da América Latina e, por óbvio, do Brasil, sofreu drásticas influências do modelo “repressivista” estadunidense.

Assim, a deflagração do ideal de “drogas como o inimigo número 1 do Estado”, alavancado pelo governo de Richard Nixon na década de 1970, afetou a política de drogas no país tropical, dando contornos belicistas ao modelo jurídico político de repressão brasileiro, segundo Salo de Carvalho.³²

Ressalto por dizer que a referida importância dimensionada sobre o mencionado diploma legal se dá pela forma como a mesma impactou na sociedade brasileira. Prometendo uma revolução na política nacional de enfrentamento ao problema das drogas, criada em 2006, alterando a forma como alguns atores dos crimes de drogas seriam rotulados, uma vez que de maneira inédita trouxe distinção no tratamento dado a usuários e traficantes de substâncias ilícitas³³.

Assim, substituindo o diploma anterior que disciplinava os crimes de drogas, qual seja, Lei 6.368/1976, a (então nova) lei tratou por despenalizar a conduta dos usuários de substâncias ilícitas dando vez a penas restritivas de direito, em lugar da pena privativa de liberdade previamente aplicada. No tocante aos traficantes de entorpecentes ilícitos, por sua

³² CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016. p. 61.

³³ Conclusão após analisar a nova Lei de Drogas (Lei Federal Nº 11.343/2006) em comparação Lei anterior (Lei 6.368/1976) que disciplinava os Crimes de Drogas.

vez, tratou a nova lei de endurecer a pena cominada, elevando em 2 (dois) anos a pena mínima em relação à lei anterior, evidenciando, assim, o caráter repressivo e redundante da mesma. A nova Lei de Drogas não é tão inovadora.

Em compromisso com a discussão a que se propôs o presente trabalho, há que se falar que a Nova Lei de Drogas de 2006 merece basilar atenção devido a uma característica já mencionada das normas penais: se trata de uma norma penal incriminadora em branco em *sentido estrito*, ou como bem definido em tópicos anteriores, uma norma penal em branco Heteróloga.

De maneira fiel à retratada previamente, as normas penais incriminadoras em branco podem ser classificadas de maneiras distintas. Para assegurar a plena atenção investigativa, portanto, não há que se olvidar em manter o foco naquilo que de fato é o objeto da investigação.

Assim, as normas penais incriminadoras em branco em *sentido amplo*, grupo à qual pertence as normas penais em branco homólogas, são dessa forma denominadas por carecerem de complementação por meio de uma norma de fonte formal equivalente à própria norma incriminadora. Diferentemente, as normas penais em branco Heterólogas (normas penais incriminadoras em branco em *sentido estrito*) assim se caracterizam por necessitarem de complementação oriunda de fonte formal diversa do âmbito legislativo, isto é, por normativas de instâncias inferiores, como por exemplo o Poder Executivo.

Nesse intento, reparando quaisquer arestas e pontas soltas, e a fim de respeitar a divisão teórica proposta, então, é possível afirmar que eis aqui o gatilho ideal para o prosseguimento tópico.

Uma vez que a Lei Federal Nº. 11.343/2006 (Lei de Drogas) é um exemplo relevante de Norma penal em branco Heteróloga dentro do ordenamento jurídico brasileiro, complementada por ato normativo do Poder Executivo, através de portaria editada e atualizada pela autarquia em regime especial ANVISA, é mister que se façam apontamentos acerca do uso de uma norma penal em branco enquanto diploma legal de tamanha relevância no sistema de justiça criminal brasileiro.

3.2.2. Uso da “Norma penal em branco” Enquanto Dispositivo Instituidor do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas

Diante da realidade encontrada conforme a evolução investigativa, observou-se que o fenômeno da captura das agências reguladoras, em especial da que interessa no caso em lume, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, resta por produzir consequências jurídicas das mais diversas, da qual pode se destacar a íntima relação que passam a ter os campos administrativo, penal e processual penal no direito brasileiro. Relação íntima esta que descamba por agravar problemas sociais estruturais.

Ora, como incansavelmente explicitado ao longo do presente capítulo, dentre as mais diversas normas existentes no direito penal, debruçou-se esforço sobre um espécime: as normas penais em branco. Viu-se, portanto, que estas são normas do tipo incriminadoras, uma vez que contém a dobradinha preceito/sanção, mas gozam de certa peculiaridade no momento em que restam por necessitar de complementação de outra norma para, assim digamos, conectar, o preceito à sanção correspondente.

Nesse diapasão, observa-se que diante da carência de completude das normas penais em branco, as mesmas podem ser classificadas de acordo com a fonte formal da norma que a completar. Assim, quando uma norma penal em branco resta por ser complementada por uma norma da mesma hierarquia que a norma incriminadora, denomina-se norma penal em branco homóloga. Da mesma forma, quando se está diante de uma norma penal em branco cuja complementação se dá por uma norma oriunda de instância distinta do Poder Legislativo, como um ato administrativo executivo, afirma-se que se trata de uma norma penal em branco heteróloga.

Por conseguinte, como outrora mencionado, é justamente a norma penal em branco heteróloga que merece a atenção da presente investigação. A partir da organização jurídico-institucional brasileira, entendeu-se prudente editar uma lei de suma importância e impacto social, qual seja, a referida Lei de Drogas (Lei Federal Nº. 11.343/2006), contendo normas penais em branco heterólogas, isto é, normas penais carentes de complementação por ato normativo proveniente de outra fonte formal que não o Poder Legislativo. É justamente nesse contexto que se encontra a Lei Federal Nº. 11.343/2006, complementada por ato normativo do Poder Executivo.

Nesse intento, para melhor visualização, é mister que se observe a própria letra fria da lei³⁴, logo em seu artigo inaugural:

³⁴ BRASIL, Lei Federal Nº. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24

Art. 1º: Esta Lei institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes.

Parágrafo único. Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União.
(...).

Portanto, ao analisar logo o primeiro artigo da lei de drogas, é preciso atenção a duas coisas importantíssimas: no *caput*, institui-se o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, o SISNAD. No parágrafo único, por sua vez, a lei determina que para fins da mesma, “drogas” são as substâncias ou produtos capazes de causar dependência, conforme especificação em diploma normativo a ser expedido pelo Poder Executivo da União.

Nesse intento, é mister esclarecer o que de fato é o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, e a própria lei tratou de o fazer. Conforme atualização pela Lei Federal nº 13.840/2019, diz o parágrafo primeiro do artigo 3º da Lei Federal Nº. 11.343/2006:

Entende-se por Sisnad o conjunto ordenado de princípios, regras, critérios e recursos materiais e humanos que envolvem as políticas, planos, programas, ações e projetos sobre drogas, incluindo-se nele, por adesão, os Sistemas de Políticas Públicas sobre Drogas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não obstante, não há que se olvidar do que se refere o parágrafo único do artigo 1º; nele, flagrantemente se está diante de uma norma penal em branco heteróloga, uma vez que a determinação da própria lei incriminadora carente de completude é de que a complementação da mesma ocorra através de especificação legal pelo Poder Executivo da União.

Ainda, não há que se falar que a complementação de uma norma em branco tudo aceita. Assim sendo, certo é que o poder punitivo Estatal não teria limites. Para tal, existe o princípio da legalidade. Para melhor elucidar o que se quer dizer, são válidos os ensinamentos de Bitencourt³⁵:

Para que o *princípio de legalidade* seja, na prática, efetivo, cumprindo com a finalidade de estabelecer quais são as condutas puníveis e as sanções a elas cominadas, é necessário que o legislador penal evite ao máximo o uso de expressões vagas, equívocas ou ambíguas. Nesse sentido profetiza Claus Roxin, afirmando que: “uma lei indeterminada ou imprecisa e, por isso mesmo, pouco clara não pode proteger o cidadão da arbitrariedade, porque não implica uma autolimitação do *ius*

ago. 2006. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm)>. Acesso em 15 mar. 2020.

³⁵ Ibid., p. 24.

puniendi estatal, ao qual se possa recorrer. Ademais, contraria o princípio da divisão dos poderes, porque permite ao juiz realizar a interpretação que quiser, invadindo, dessa forma a esfera do legislativo”. Dessa forma, objetiva-se que o princípio de legalidade, como garantia material, ofereça a necessária segurança jurídica para o sistema penal. O que deriva na correspondente exigência, dirigida ao legislador, de determinação das condutas puníveis, que também é conhecida como *princípio da taxatividade* ou mandato de determinação dos tipos penais. Não se desconhece, contudo, que, por sua própria natureza, a ciência jurídica admite certo grau de indeterminação, visto que, como regra, todos os termos utilizados pelo legislador admitem várias interpretações. [grifos do original]

Em consonância com essa ideia, segundo Luzón Peña³⁶, o ato de complementação de uma norma penal em branco heteróloga deve ser dar de maneira atualizadora em relação à lei, suprimindo-a naquilo que ao legislador faltou conhecimento, de modo que o contrário disso configuraria uma carta em branco ao ente complementador, contrariando o princípio da legalidade.

Por conseguinte, analisando os referidos dispositivos da Lei Federal Nº. 11.343/2006 é possível aferir que as determinações legais da lei de drogas restaram por confusas. Ainda que de acordo com o princípio da legalidade, como se dá a complementação da norma penal incriminadora em branco Heteróloga (da lei de drogas) pela Agência Reguladora ANVISA?

A esse questionamento daremos atenção no início do próximo capítulo. Para o presente momento, é mister que o foco do trabalho se debruce no ritmo lógico a que se propôs. Assim, interessante indagação paira sobre: o que são as “drogas” a que se refere o artigo 1º e seu parágrafo único?

De maneira nada esclarecedora, por sua vez, a própria Lei Federal Nº.11.343/2006, já nas disposições finais e transitórias, no artigo 66³⁷ disciplina:

(...)

Art. 66. Para fins do disposto no parágrafo único do art. 1º desta Lei, até que seja atualizada a terminologia da lista mencionada no preceito, denominam-se drogas substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998.

(...)

Por conseguinte, observa-se a atuação vaga e incompleta do legislador penal, configurando a existência de uma norma penal em branco Heteróloga, carente de

³⁶ LUZÓN PEÑA, Diego Manuel. **Curso de derecho penal**. Madrid: Universitas, 1996, p. 147.

³⁷ BRASIL, Lei Federal Nº. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em 15 mar. 2020.

complementação por meio de um ato administrativo do Poder Executivo, pela Portaria SVS/MS nº 344, da ANVISA. De modo a facilitar a compreensão, referida temática será abordada no tópico seguinte.

3.3. A Portaria 344/98 da Anvisa

No diapasão daquilo que fora mencionado nos tópicos anteriores, especialmente no que diz respeito à complementação da lei de drogas (Lei Federal Nº. 11.343/2006), restou consolidado que a atuação da norma complementadora de uma norma penal em branco heteróloga jamais pode extrapolar os limites impostos ao *jus puniendi* pelo princípio da Legalidade.

Ainda, observou-se que no presente escrito a investigação paira especificamente sobre na complementação da lei de drogas por ato normativo do Poder Executivo, através da Portaria nº 344 da ANVISA. Portanto, os esforços agora debruçar-se-ão em uma breve análise da referida norma complementadora.

Tal qual explicitado no tópico anterior, quando da breve análise da Lei Federal Nº. 11.343/2006, a Lei de Drogas, evidente é que se trata de norma penal em branco do tipo Heteróloga, carente de complementação pela Portaria SVS/MS ° 344/98, ou seja, por ato normativo do Poder Executivo. É o que se pode aferir da determinação do artigo 66 da Lei Federal Nº. 11.343/2006.

Conforme elucidado anteriormente, dada a vagueza do comando da norma penal em branco heteróloga, atribuiu-se à ANVISA, dentre outras coisas, determinar, para os fins da lei de drogas, o que significam as palavras “droga”, “entorpecente”, bem como elencar as substâncias a merecedoras de atenção pelo Direito Penal.

Nesse intento, para perfeita visualização, é mister que se dê atenção às definições estipuladas no artigo primeiro da Portaria nº 344/98 da ANVISA, norma responsável por complementar os comandos da norma penal em branco heteróloga que é a Lei Federal Nº. 11.343/2006:

Droga - Substância ou matéria-prima que tenha finalidade medicamentosa ou sanitária.

Entorpecente - Substância que pode determinar dependência física ou psíquica relacionada, como tal, nas listas aprovadas pela Convenção Única sobre Entorpecentes, reproduzidas nos anexos deste Regulamento Técnico.

Por conseguinte, afere-se da letra da lei da norma complementadora da norma penal em branco heteróloga que as definições que a mesma deveria exprimir sem qualquer obscuridade são genéricas. Ora, partindo da realidade que os conceitos de “droga” e “entorpecente” dizem respeito tão somente ao que está elencado em uma lista, a cautela é mais que devida. Uma lista por si só é um pedaço de papel, e um pedaço de papel aceita qualquer coisa que lá eventualmente seja escrito. Com o perdão da ironia, mas, sem descuidos, até os consumidores de alface poderiam ser constrangidos pelas forças do direito penal.

Conforme disciplina o artigo 2º da portaria regulamentar, uma vez que uma substância, qualquer que seja ela, esteja inserida na lista elencada pela própria portaria, é necessária autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Vide³⁸:

Art. 2º: Para extrair, produzir, fabricar, beneficiar, distribuir, transportar, preparar, manipular, fracionar, importar, exportar, transformar, embalar, reembalar, para qualquer fim, as substâncias constantes das listas deste Regulamento Técnico (ANEXO I) e de suas atualizações, ou os medicamentos que as contenham, é obrigatória a obtenção de Autorização Especial concedida pela Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde.

Em compromisso com o objeto do presente escrito, até pela manifesta impossibilidade de abordar todas as substâncias inseridas no Anexo I da Portaria nº 344/98, atenção especial será direcionada para dois termos em específico que estão inseridos no diploma, que muito interessam ao direito penal e conseqüentemente às políticas públicas sobre drogas: “*Cannabis sativum*” e “THC” (sigla para TETRAIDROCANABINOL)”. Ambos se traduzem popularmente como “maconha”.

Referidos termos estão no cerne do debate mundial há anos, com avanços recentes importantes em algumas regiões, porém muita resistência em todo o mundo. O primeiro,

³⁸ BRASIL, Ministério Da Saúde, Secretaria de Vigilância Sanitária. Portaria Nº. 344, de 12 de maio de 1998. Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1998. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1998/prt0344_12_05_1998_rep.html>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Cannabis Sativum, diz respeito a uma planta que, segundo a “Lista E” do “Anexo I”³⁹ da Portaria nº 344 da ANVISA, pode dar origem a substâncias entorpecentes e/ou psicotrópicas. Tal definição, de certo acompanhada de valores morais, levou a planta a ser demonizada e objeto de atenção pelo direito penal. O segundo, por sua vez, trata-se do princípio ativo presente na planta, elencado pela ANVISA na “Lista F2” do “Anexo I”⁴⁰, onde constam as substâncias consideradas proibidas (“proscritas”, no exato termo da lei) no Brasil.

Chama atenção a literalidade dos termos da referida portaria, algo que jamais deveria acontecer em observância ao princípio da legalidade. Uma vez que a ciência e até mesmo a botânica reconhecem a existência de outras variedades genéticas da planta *Cannabis*, então estas não são proibidas? Pois a única variedade genética constante na lista do “Anexo I” é a referida “*Cannabis Sativum*”.

Ademais, ainda de acordo com a literalidade dos termos da lei, no que diz respeito aos princípios ativos da planta, conforme listagem estipulada pela legislação, apenas consta como substância psicotrópica o “THC”. Assim, a legislação proibitiva ignora outros princípios ativos, como por exemplo o “CBD” (sigla para “Canabidiol”), segundo o renomado médico Drauzio Varella⁴¹ reconhecidamente dotado de propriedades medicinais e desprovido de psicotropidade, porém digno da atenção do direito penal, onde a proibição permanece e o direito a saúde resta por afastado.

Nesse intento, a fim de respeitar a sequência lógica proposta pelo escrito, bem como de forma a consolidar o que foi dito nos dois capítulos até o momento, seguirá o trabalho para seu capítulo final, onde serão abordados com a devida atenção as relações entre o fenômeno da captura regulatória do ente administrativo do Poder Executivo responsável por complementar a norma penal em branco heteróloga da Lei Federal Nº. 11.343/2006 (lei de drogas) com a política de drogas vigente no país, temática que produz consequências em todo o sistema de justiça criminal brasileiro, bem como em toda a sociedade.

³⁹ BRASIL, op. cit. Acesso em: 15 mar. 2020.

⁴⁰ BRASIL, Ministério Da Saúde, Secretaria de Vigilância Sanitária. Portaria Nº. 344, de 12 de maio de 1998. Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1998. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1998/prt0344_12_05_1998_rep.html>. Acesso em 15 mar. 2020.

⁴¹ BUROCRACIA, Obtenção de Cannabis medicinal sofre com. **Portal Drauzio Varella**, Terça-feira, 16 abr. 2019. Disponível em <<https://drauzioarella.uol.com.br/reportagens/obtencao-de-cannabis-medicinal-sofre-com-burocracia/>>. Acesso em 10 jul. 2020.

4. O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO E O INTERESSE FINANCEIRO COMO PROPULSOR DA POLÍTICA DE DROGAS

4.1. Captura Regulatória e a Política Nacional de Drogas

Convergentemente àquilo que o presente escrito buscou por expressar ao longo dos capítulos anteriores, agora, no capítulo final, é momento de direcionar todas as ideias suscitadas em um único feixe, isto é, destrinchar as consequências do fenômeno da captura das agências reguladoras (temática abordada no primeiro capítulo) sobre o sistema de justiça criminal brasileiro, decorrente da estrutura normativa das normas penais em branco, em especial o caso da lei de drogas complementada por ato normativo da ANVISA (questão abordada no segundo capítulo).

Nesse intento, dada a “distância” teórica em que se encontra a matéria do primeiro capítulo, é mister que haja breve recordação daquilo que se informou. De início, o primeiro capítulo de desenvolvimento textual buscou por esclarecer do que se trata o fenômeno da captura regulatória; entendido que se configura como uma das possíveis falhas do governo quando da atuação reguladora do mercado, direcionou-se então as atenções a investigar a ocorrência do fenômeno no contexto específico da agência reguladora ANVISA. Assim, se pôde concluir que ao longo de seus quase 21 anos de atuação, a realidade é que quase nada regulou a agência, atuando de maneira amplamente favorável à fortíssima e bilionária indústria farmacêutica, essa que permanentemente faz *lobby*⁴² no Congresso Nacional.

Já no segundo capítulo, mais dogmático e doutrinário, investigou-se o instituto da norma penal em branco, em especial a de espécie heteróloga, uma vez que é deste tipo a importante Lei Federal Nº. 11.343/2006 (Lei de Drogas), carente de complementação por norma oriunda do Poder Executivo, através da Portaria nº 344/1998, da agência reguladora ANVISA.

Necessário é, portanto, que a atuação de qualquer ente regulador se concentre por tutelar os interesses da coletividade em detrimento dos interesses financeiros do próprio setor regulado, e jamais o contrário. Ao que interessa o objeto do presente estudo, conforme explicitado no tópico final do capítulo anterior, ainda mais necessário é que a atuação do ente regulador ANVISA, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, se dê de maneira imparcial e de forma não capturada pelos interesses financeiros, totalmente independente.

⁴² *Lobby*, em Português Lobismo: pressão do interesse financeiro sobre a administração pública.

Uma vez que lhe é atribuída por lei a função de complementar a norma penal em branco heteróloga que é a Lei Federal Nº 11.343/2006, por meio da portaria normativa nº 344 de 1998, evidente é que qualquer influência financeira neste ato administrativo de tamanha relevância à matriz político-jurídica brasileira resta por produzir consequências devastadoras.

No cerne da problemática, para melhor visualização do que fora mencionado no parágrafo pretérito, e de modo a acalorar o debate acerca da forma como a Portaria nº. 344/98 da ANVISA trata a Cannabis, direcionará o tópico seguinte seus esforços a investigar o recente e tímido aceno da agência reguladora à regulamentação da planta para fins medicinais.

4.1.2. Tímido Aceno à Regulamentação Medicinal da Cannabis que privilegia ainda mais a Iniciativa Privada e Afasta o Direito à Saúde

Conforme supracitado, agora é momento de se ater a recente mudança no entendimento da ANVISA em relação à Cannabis, por óbvio, sem prejuízo do questionamento referente à generalidade e literalidade da letra da lei da Portaria nº. 344/98 levantado no final do capítulo pregresso. Manifestamente a forma como a agência reguladora trata a planta popularmente conhecida como “Maconha”, traduz a realidade de captura da Agência Nacional de Vigilância Sanitária mencionada no tópico anterior.

Em recentes decisões, mais precisamente em dezembro de 2019, a agência reguladora deliberou sobre questões relevantes acerca da regulamentação da Cannabis. Ocorre que a aprovação da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº. 327/2019⁴³ evidentemente que resta por beneficiar ainda mais a poderosa indústria farmacêutica.

Apesar de muito comemorada por alguns setores da sociedade por ser a primeira empreitada de regulamentação medicinal da Cannabis a trazer claras determinações legais sobre o tema, os avanços jogam nas mãos das grandes corporações a oportunidade de controle do setor. Inovadora ao criar a categoria de “produtos à base de *Cannabis*”, a normativa busca por facilitar a autorização sanitária e registro necessários a medicamentos oriundos da planta, podendo, então ser vendidos em farmácias e drogarias do país. Contraditoriamente, se a ideia era garantir o direito à saúde, na mesma votação a ANVISA rejeitou o plantio de Cannabis em

⁴³ BRASIL, Ministério da Saúde, Agência de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) Nº. 327, de 9 de dezembro de 2019. Dispõe sobre os procedimentos para a concessão da Autorização Sanitária para a fabricação e a importação, bem como estabelece requisitos para a comercialização, prescrição, a dispensação, o monitoramento e a fiscalização de produtos de Cannabis para fins medicinais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 2019. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/5533192/RDC_327_2019_.pdf/db3ae185-6443-453d-805d-7fc174654edb>. Acesso em 15 mar. 2020.

território nacional, sendo autorizada somente a manipulação de insumos da planta, e não dela em sua totalidade, conforme reportagem de 2019⁴⁴:

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (**Anvisa**) rejeitou nesta terça-feira (3) o cultivo de maconha para fins medicinais no Brasil. Foram 3 votos a 1 contra a proposta. [...] também nesta terça, a agência aprovou a regulamentação dos produtos com fins medicinais à base de Cannabis. Com a proibição do cultivo, as fabricantes precisarão importar o extrato de Cannabis. A regulamentação aprovada pela Anvisa prevê que a importação da matéria-prima seja semielaborada, e não da planta ou de parte dela.

Por conseguinte, conclui-se que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ente administrativo incumbido de tutelar os interesses da coletividade perante a persuasão do mercado financeiro, resta por atuar de maneira contrária, isto é, capturada pelo interesse financeiro do setor farmacêutico, visto que na primeira oportunidade de alterar a regulamentação sobre a Cannabis o fez de maneira entreguista para as mãos do capital.

Como observado, ao ignorar o cultivo da planta Cannabis em território nacional tanto por pessoa física quanto por pessoa jurídica e consequentemente autorizar a manipulação apenas de matéria-prima semielaborada por pessoas jurídicas (PJ's), ou seja, pelas grandes empresas da indústria farmacêutica, a atuação capturada da ANVISA acaba por continuar produzindo seríssimas consequências em toda a sociedade.

Nesse intento, merecem destaque duas questões: a primeira, já levantada, é o afastamento do direito à saúde resultante do entreguismo⁴⁵ da ANVISA à iniciativa privada, através da recente tímida regulamentação medicinal da Cannabis; a segunda, por sua vez, diz respeito à forma como que a captura da agência reguladora pelo interesse financeiro exerce influência no sistema de justiça criminal brasileiro, sendo fator determinante da política de drogas vigente no país, uma vez que é ato normativo da ANVISA que complementa a norma penal em branco heteróloga da Lei Federal Nº. 11.343/2006. Para melhor aproveitamento, referida temática será destrinchada no tópico seguinte.

4.2. Sistema de Justiça Criminal Brasileiro

⁴⁴ BRASIL, Anvisa rejeita cultivo de maconha para fins medicinais no. **G1-Globo**, Brasília, Terça-feira, 03 dez. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/noticia/2019/12/03/anvisa-rejeita-cultivo-de-maconha-para-fins-medicinais-no-brasil.ghtml>>. Acesso em 11 jul. 2020.

⁴⁵ “Entreguismo”: prática político-ideológica consistente na entrega de recursos da nação para exploração de outro ente Soberano.

4.2.1. Impactos sobre a Lei de Drogas

De modo a consolidar o pensamento que vem sendo construído ao longo de todo o escrito, agora concentrar-se-á o foco da investigação nos impactos da Lei de Drogas, Lei Federal Nº. 11.343/2006, no sistema penitenciário brasileiro no decorrer dos quase 15 anos de vigência do diploma.

Para tanto, não há que se olvidar do entendimento firmado de se trata de uma lei do tipo norma penal em branco heteróloga, cuja complementação se dá através da Portaria nº. 344/98 sob a responsabilidade da agência reguladora ANVISA, ente vinculado ao Poder Executivo da União. Unânime também é a ideia de que referida complementação carece de total imparcialidade, independência e autonomia por parte do ente regulador, em observância ao princípio da legalidade.

Nesse sentido, importante é observar a evolução da população carcerária brasileira, a partir de dois referenciais: números absolutos da população penitenciária em 2005, ainda antes da (então nova) Lei de Drogas existir, e em 2019, após 15 anos da Lei Federal Nº. 11.343/2006, e também por se tratar do dado mais recente constante no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), órgão do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Por conseguinte, é mister que dê atenção aos gráficos. O gráfico 2 diz respeito aos números de 2005⁴⁶, e o gráfico 3 corresponde aos dados de 2019⁴⁷:

Gráfico 2 – População Prisional por Ano (2005)

⁴⁶ BRASIL, Ministério da Justiça. **Relatórios Analíticos (Total Brasil Dezembro de 2005)**. Brasília, DF, 2017, p. 1. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/total-brasil-dez-2005.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

⁴⁷ Id., op. cit. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/relatorioconsolidado-nacional-2_2019.xls>. Acesso em: 11 jul. 2020.

População prisional por ano

Período de julho a dezembro de 2019

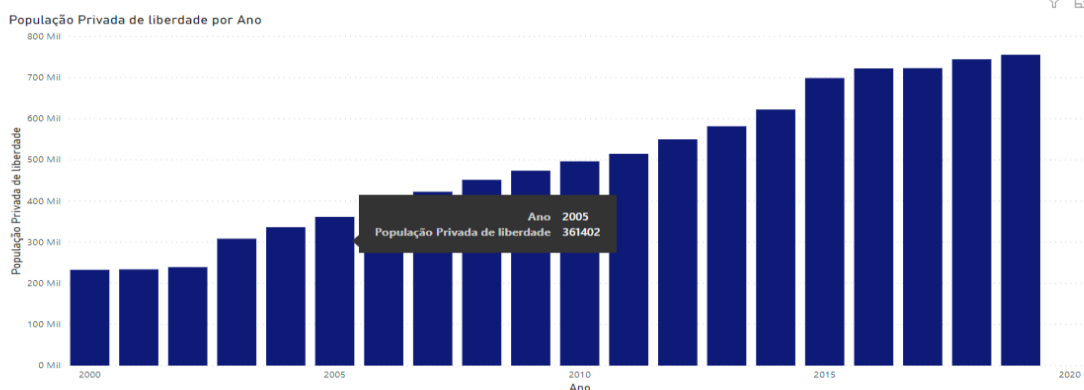
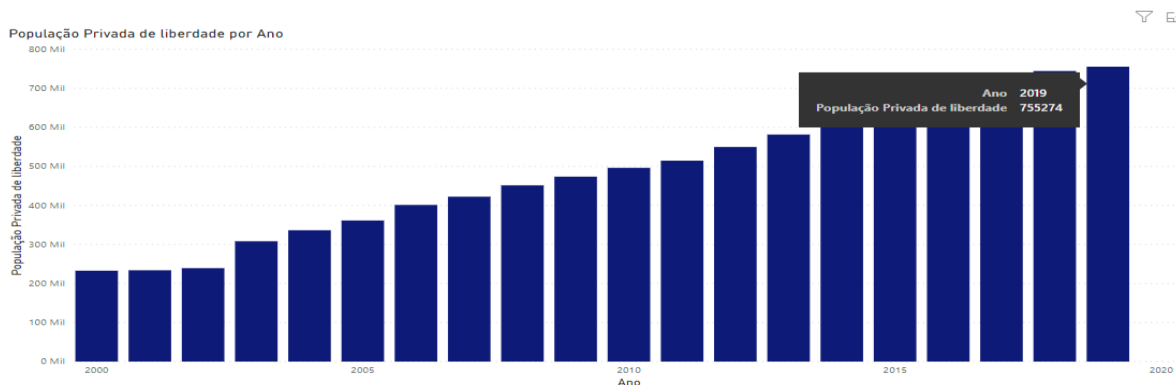


Gráfico 3 – População Prisional por Ano (2019)

População prisional por ano

Período de julho a dezembro de 2019



Nesse diapasão, é evidente que ao analisar friamente os números, os impactos da Lei de Drogas de 2006 no Sistema Penitenciário Brasileiro são dantescos. Ora, vejamos: como visto no gráfico 2 acima, em 2005 o número total de presos era de pouco mais de 360 mil indivíduos, dos quais 32.880 correspondiam a crimes de drogas⁴⁸. Em 2019, por sua vez, o número total de pessoas contabilizadas no Sistema Penitenciário Nacional representava exatos 755.274 pessoas; dessas, 200.583 devido a crimes de Drogas⁴⁹.

⁴⁸ BRASIL, Ministério da Justiça. **Relatórios Analíticos (Total Brasil Dezembro de 2005)**. Brasília, DF, 2017, p. 1. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/total-brasil-dez-2005.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

⁴⁹ Id., op. cit. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/relatorioconsolidado-nacional-2_2019.xls>. Acesso em: 11 jul. 2020.

Por conseguinte, é possível perceber uma multiplicação no número de pessoas encarceradas devido a crime de drogas. De acordo com os dados supracitados, então, o percentual de pessoas presas em 2005 devido a crime de drogas representava aproximadamente 9% do total da população carcerária, ao passo que em 2019, esse percentual salta para aproximadamente 26% do total, ou seja, praticamente triplicou.

Diante do exposto, afere-se que se o intuito da lei de drogas era melhorar a maneira como a sociedade brasileira aborda o problema das drogas, evidente é que a mesma falhou miseravelmente. Como visto no tópico anterior, o contexto da lei de drogas (que é norma penal em branco heteróloga) e a consequente complementação pela Portaria nº. 344/98 restou por vincular o direito à saúde ao poderio financeiro das grandes corporações, e também a inflar desproporcionalmente o sistema penitenciário nacional. Trágico já seria se essa realidade atingisse a todas as camadas da população brasileira de maneira igualitária. Mais penosa, portanto, é a escancarada realidade de tratamento desigual entre diferentes classes pelos objetivos estatais da política de drogas do Brasil, temática da qual se encarrega o próximo e derradeiro tópico do presente escrito.

4.2.2. O Extermínio de Classe Travestido de Política de Segurança Pública

Tal qual prometido no fim do ultimo parágrafo, a fim de arrochar o ultimo nó que faltava para a conclusão do presente trabalho, nesse momento os esforços da investigação consistirão no desvendamento da política de drogas vigente no Brasil, fomentada pela atual lei de drogas (Lei Federal Nº. 11.343/2006), consequência da atuação reguladora da ANVISA capturada pelo interesse financeiro da indústria farmacêutica que complementa a norma penal em branco heteróloga que é a Lei de Drogas, o que resta por produzir consequências drásticas para o já falido sistema penitenciário brasileiro e marcar a sociedade brasileira com a dor da violência diária, causada pela chamada “Guerra contra as Drogas”.

Nesse intento, é mister que fique claro do que se trata a supracitada guerra as drogas. Entende-se como tal a intensificação do processo de repressão Estatal a drogas e substâncias ilícitas decorrente da política implantada a partir de 1971 pelo então presidente estadunidense Richard Nixon⁵⁰, ao declarar “drogas” como o inimigo número um da nação. Por óbvio, tal postura foi rapidamente difundida pelos países do mundo, chegando no Brasil através da Lei 6.368/1976, revogada pela Lei Federal Nº. 11.343/2006.

⁵⁰ RACISMO, Como a guerra às drogas alimenta o. **Justificando**, Quinta-feira, 05 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2015/02/05/como-guerra-drogas-alimenta-o-racismo/>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

Mediante análise dos números frios, mas também do dia-a-dia, dos noticiários, depoimentos de pessoas que o Estado cala porém cuja dor grita alto, é possível concluir que a atual política de drogas traduz uma verdadeira política de violência, traduzida em morte e sofrimento, cuja atenção mira majoritária e incessantemente sobre determinada classe da sociedade brasileira: os pobres, em sua maioria pretos, moradores da periferia das grandes cidades⁵¹.

Nesse sentido, de suma relevância são as palavras do delegado carioca Orlando Zaccone⁵²:

Como delegado de polícia, atuando há pouco mais de seis anos na capital, acabei por encontrar uma realidade diversa daquela que nos é apresentada, diariamente, enquanto "verdade". Os criminosos autuados e presos pela conduta descrita como tráfico de drogas são constituídos por homens e mulheres extremamente pobres, com baixa escolaridade e, na grande maioria dos casos, detidos com drogas sem portar nenhuma arma. Desprovidos do apoio de qualquer "organização", surgem, rotineiramente, nos distritos policiais, os "narcotraficantes", que superlotam os presídios e casas de detenção. O sistema penal revela assim o estado de miserabilidade dos varejistas das drogas ilícitas, conhecidos como "esticas", "mulas", "aviões", ou seja, aqueles jovens (e até idosos) pobres das favelas e periferias cariocas, responsáveis pela venda de drogas no varejo, alvos fáceis da repressão policial por não apresentarem nenhuma resistência aos comandos de prisão.

Outrossim, nem um pouco raras são as manchetes de jornal estampadas com o rosto de um jovem negro de favela, abatido pelas forças policiais sem qualquer critério. Mortos pelas costas na rua a caminho da escola⁵³, brincando dentro de casa⁵⁴, dentro de casa enquanto dormiam⁵⁵, sob justificativa da PM que o tiro aconteceu "por engano"⁵⁶.

⁵¹ Conclusão extraída ao observar nos números e nos noticiários o tratamento diferenciado dado a negros e brancos pelo Braço Forte do Estado no Brasil.

⁵² D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

⁵³ MARÉ, Estão matando nossas crianças com roupa de escola diz mãe de jovem morto durante operação na. **R7**, Rio de Janeiro, Sexta-feira, 22 jun. 2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/rj-nor/ar/videos/estao-matando-nossas-criancas-com-roupa-de-escola-diz-mae-de-jovem-morto-durante-operacao-na-mare-22062018>>. Acesso em 12 jul. 2020.

⁵⁴ RIO, Menino de 14 anos é morto em casa durante ação da PF no. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, Terça-feira, 19 mai. 2020. Cotidiano, p. 01. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/menino-de-14-anos-e-morto-em-casa-durante-acao-da-pf-no-rio.shtml>>. Acesso em 12 jul. 2020.

⁵⁵ FAMÍLIA, PMs matam garoto dentro de casa enquanto ele dormia, afirma. **El País**, Fortaleza, Segunda-feira, 06 jul. 2020. Brasil, p. 01. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-06/pms-matam-garoto-dentro-de-casa-enquanto-ele-dormia-afirma-familia.html>>. Acesso em 12 jul. 2020.

⁵⁶ RIO, Investigação conclui que PM atirou na menina Ágatha no. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, Terça-feira, 19 nov. 2019. Cotidiano, p. 01. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/investigacao-conclui-que-pm-atirou-na-menina-agatha-no-rio.shtml>>. Acesso em 12 jul. 2020.

Dentre inúmeros casos bizarros na recente e trágica história brasileira de enfrentamento bélico às drogas, é possível destacar um que marcou pelo seu simbolismo de perseguição a uma pessoa no Brasil simplesmente por causa da sua cor de pele, o que teria motivado a ação belicosa: o racismo incutido no sistema de justiça brasileiro leva uma pessoa negra inocente, trabalhadora da área musical, a ser alvejada por mais de 80 (oitenta) tiros por mais de 10 homens do Exército Brasileiro⁵⁷.

Sim, o exército brasileiro deliberadamente fuzilou com mais de oitenta tiros uma pessoa “por acidente”. Ainda tentaram justificar tentando incriminar o próprio falecido⁵⁸, visto que já está legitimado no sistema de justiça criminal brasileiro a ideia de que pobres negros são bandidos e dignos de fuzilamento. Digo que está legitimado pois os militares autores dessa crueldade já foram soltos pela Justiça Militar⁵⁹.

Por conseguinte, diante de tudo que fora mencionado ao longo do trabalho, então, é possível observar que a política de drogas brasileira é influenciada pelo interesse financeiro da indústria farmacêutica que exerce captura sobre a agência reguladora ANVISA responsável por complementar a norma penal em branco Heteróloga de que se trata a Lei Federal Nº. 11.343/2006 (lei de drogas).

Referida realidade, portanto, é que a política de drogas nacional, decorrente da complementação da Lei de Drogas pela Portaria nº. 344/98 da ANVISA, é determinada pelo interesse financeiro, restando por promover um verdadeiro massacre de classe no Brasil, atingindo de maneira desproporcional a pobres e ricos, branco e negros, consistindo a política de enfrentamento à questão das drogas no Brasil pleno extermínio de classe travestido de política de segurança pública.

5. CONCLUSÃO

⁵⁷ TENENTE, Militares que mataram músico com 80 tiros estavam assustados, diz. **Exame**, Rio de Janeiro, Segunda-feira, 16 dez. 2019. Brasil, p. 01. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/militares-que-mataram-musico-com-80-tiros-estavam-assustados-diz-tenente/>>. Acesso em 12 jul. 2020.

⁵⁸ FUZILAMENTO, 80 tiros: militar acusa vítima de ter atirado para justificar. **Notícias Uol**, Rio de Janeiro, Segunda-feira, 16 dez. 2019. Cotidiano, p. 01. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/12/16/80-tiros-militar-acusa-vitima-de-ter-atirado-para-justificar-fuzilamento.htm>>. Acesso em 12 jul. 2020.

⁵⁹ RIO, STM solta nove militares dos 80 tiros contra músico no. **Estadão**, Rio de Janeiro, Quinta-feira, 23 mai. 2019. Política, p. 01. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/stm-liberta-nove-militares-dos-80-tiros-contra-musico-no-rio/>>. Acesso em 12 jul. 2020.

Operou o presente escrito, em um momento inicial, uma análise acerca do fenômeno da captura regulatória no Brasil. Para melhor aproveitamento, não interessaram aqui as realidades de todas as agências reguladoras brasileiras; dentre as diversas instituídas no Brasil, aquela que especificamente disse respeito ao objeto da pesquisa é realidade da ANVISA.

Isso por que, de acordo com a organização institucional brasileira, a ANVISA é o órgão responsável por, dentre outras coisas, complementar a norma penal em branco heteróloga instituidora da Lei de Drogas (Lei Federal Nº. 11.343/06). Delimitando assim, as substâncias ilícitas dentro do ordenamento jurídico do país.

Portanto, faz-se mister que uma agência de grandiosa importância na matriz político-social jamais funcione de maneira que não seja defendendo e satisfazendo os anseios da coletividade.

A evolução da pesquisa segue seus contornos buscando por explicitar que o fenômeno de captura de uma agência reguladora por interesses distintos aos da sociedade civil acaba por gerar diversas consequências, especialmente nos campos social e criminal.

Outrossim, uma vez que a realidade está posta, denotou-se um cenário que se mostra ainda mais gravoso quando o foco da observação se posiciona em torno do poder de elencar as substâncias ilícitas no ordenamento pátrio delegado à agência.

É necessário salientar, então, que à medida que a evolução do presente escrito se concretizou, poupados não foram os esforços no sentido de esclarecer detalhe por detalhe da chamada Norma penal em branco, essa que atribui à ANVISA o referido poder de elencar as substâncias a serem perseguidas pelo Direito Penal no Brasil

Decorrente da supracitada carente complementariedade da norma penal em branco da Lei de Drogas, aquele ente cuja atribuição legal de complementar necessariamente carece de lisura e tecnicidade em todo o momento de sua atuação. Por sua vez, viu-se cenário desolador nesse sentido: evidente ficou que as ações da ANVISA no sentido de regular o mercado restaram por incessantemente favorecer à vultuosa indústria farmacêutica, com ampla vantagem a empresas estrangeiras em detrimento da indústria nacional. Indústria essa cujo lucro, especialmente no Brasil, opera de forma crescente, ano após ano.

Uma vez que qualquer atuação reguladora se encontra contaminada (por interesses alheios aos da coletividade), tal influência resta por ampliar ainda mais a disparidade entre aquilo que se pretende, na teoria, e aquilo que se produz, na prática. Inevitáveis são as consequências da atuação desvirtuada de um ente estatal. Consequências estas que, no final

das contas, não se reproduzem de maneira igualitária; sim, assolam de maneira seletiva grande parte da sociedade brasileira.

Nesse sentido, buscou-se evidenciar que o papel de complementação à Lei federal nº 11.343/06 conferido à ANVISA restou por se caracterizar como um ponto de desequilíbrio nas políticas de Drogas no Brasil, resultando em um sistema penitenciário superlotado que ultrapassa a casa dos 750.000 (setecentos e cinquenta mil) indivíduos.

Flagrantemente absurdo já seria se a referida superlotação do sistema penitenciário do país refletisse de maneira igualitária a todas as parcelas da sociedade. A realidade, por sua vez, mostra-se demasiadamente díspar quando atinge de maneira ainda mais cruel e violenta a uma específica camada da sociedade: os mais pobres, em sua maioria negros.

Por conseguinte, a investigação a que se prestou o trabalho restou por concluir que a atuação capturada da agência ANVISA causa o desequilíbrio na política de drogas nacional e consequentemente em todo o sistema de justiça criminal brasileiro, uma vez que a norma penal em branco heteróloga é complementada por normativa da autarquia. Ainda, viu-se que os impactos da Lei de Drogas no Sistema Penitenciário Brasileiro são aterradores, evidenciando o extermínio de classe travestido de política de segurança pública vigente no país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACH, Marion. **Leis Penais em branco e princípio da legalidade penal**, Curitiba, 2012, 190f. Dissertação (Mestre em Direito) – Universidade Federal do Paraná, UFPR, 2012, p. 03. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/27509/R%20-%20D%20-%20BACH%2C%20MARION.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 15 mar. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras, Constituição e Transformações do Estado e Legitimidade Democrática. **Revista De Direito Administrativo, Rio de Janeiro**, v. 229, p. 285-312, jul. 2002, p. 289. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445/45191>>. Acesso em 15 mar. 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral**. – 17. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. – São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 24; 78-79; 85.

BRASIL, Anvisa rejeita cultivo de maconha para fins medicinais no. **G1-Globo**, Brasília, Terça-feira, 03 dez. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/noticia/2019/12/03/anvisa-rejeita-cultivo-de-maconha-para-fins-medicinais-no-brasil.ghtml>>. Acesso em 11/07/2020.

_____. Fundação Oswaldo Cruz. **Covid-19: Fiocruz vai iniciar estudos pré-clínicos para vacina**. Rio de Janeiro, 10 jun. 2020. Disponível em <<portal.fiocruz.br:covid-19-fiocruz-vai-iniciar-estudos-pre-clinicos-para-vacina>>. Acesso em 10 jul. 2020.

_____. Lei Complementar Nº. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em 15 mar. 2020.

_____. Lei Federal Nº. 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em 15 mar. 2020.

_____. Lei Nº 13.840, de 05 de julho de 2019. Altera as Leis n^{os} 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei n^{os} 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 jun. 2019. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13840.htm>. Acesso em 15 mar. 2020.

_____, Lei Nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm>. Acesso em 15 mar. 2020.

_____, Ministério da Justiça. **Relatórios Analíticos (Total Brasil Dezembro de 2005)**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/total-brasil-dez-2005.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

_____, Ministério da Justiça. **Relatórios Analíticos (Total Brasil Dezembro de 2019)**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/relatorioconsolidado-nacional-2_2019.xls>. Acesso em 11 jul. 2020.

_____, Ministério da Saúde, Agência de Vigilância Sanitária. **Anuário Estatístico do Mercado Farmacêutico de 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/374947/3413536/Anu%C3%A1rio+Estat%C3%ADstico+do+Mercado+Farmac%C3%AAutico+-+2017/3179a522-1af4-4b4c-8014-cc25a90fb5a7>>. Acesso em 09 jul. 2020.

_____, Ministério da Saúde, Agência de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) Nº. 327, de 9 de dezembro de 2019. Dispõe sobre os procedimentos para a concessão da Autorização Sanitária para a fabricação e a importação, bem como estabelece requisitos para a comercialização, prescrição, a dispensação, o monitoramento e a fiscalização de produtos de Cannabis para fins medicinais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 2019. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/5533192/RDC_327_2019_.pdf/db3ae185-6443-453d-805d-7fc174654edb>. Acesso em 15 mar. 2020.

_____, Ministério Da Saúde, Secretaria de Vigilância Sanitária. Portaria Nº. 344, de 12 de maio de 1998. Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1998. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1998/prt0344_12_05_1998_rep.html>. Acesso em 15 mar. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a02v1955.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2020.

BUROCRACIA, Obtenção de Cannabis medicinal sofre com. **Portal Draúzio Varella**, Terça-feira, 16 abr. 2019. Disponível em <<https://drauziovarella.uol.com.br/reportagens/obtencao-de-cannabis-medicinal-sofre-com-burocracia/>>. Acesso em 10/07/2020.

CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016. p. 61.

CONGRESSO, Com doações de 13 mil, indústria farmacêutica ganha assento e amplia lobby no novo. **Repórter Brasil**, Brasília, Terça-feira, 19 fev. 2019. Disponível em <reporterbrasil.org.br:industria-farmaceutica-ganha-assento-e-amplia-lobby-no-novo-congresso>. Acesso em 10 jul. 2020.

DAMASCENO, Caroline. A teoria da captura e a necessidade de independência das agências reguladoras no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 24, n. 5871, p. 01-02, 29 jul. 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/63727/a-teoria-da-captura-e-a-necessidade-de-independencia-das-agencias-reguladoras-no-brasil/2>>. Acesso em 10 dez. 2019.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

FAMÍLIA, PMs matam garoto dentro de casa enquanto ele dormia, afirma. **El País**, Fortaleza, Segunda-feira, 06 jul. 2020. Brasil, p. 01. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-06/pms-matam-garoto-dentro-de-casa-enquanto-ele-dormia-afirma-familia.html>>. Acesso em 12 jul. 2020.

FUZILAMENTO, 80 tiros: militar acusa vítima de ter atirado para justificar. **Notícias Uol**, Rio de Janeiro, Segunda-feira, 16 dez. 2019. Cotidiano, p. 01. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/12/16/80-tiros-militar-acusa-vitima-de-ter-atirado-para-justificar-fuzilamento.htm>>. Acesso em 12 jul. 2020.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Derecho penal**. Madrid: Universidad Complutense, 2000, p. 241.

LUZÓN PENÃ, Diego Manuel. **Curso de derecho penal**. Madrid: Universitas, 1996, p. 147. MARÉ, Estão matando nossas crianças com roupa de escola diz mãe de jovem morto durante operação na. R7, Rio de Janeiro, Sexta-feira, 22 jun. 2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/rj-no-ar/videos/estao-matando-nossas-criancas-com-roupa-de-escola-diz-mae-de-jovem-morto-durante-operacao-na-mare-22062018>>. Acesso em 12 jul. 2020.

MARTINELLI, João Paulo Orsini; BEM, Leonardo Schmitt. **Lições Fundamentais de Direito Penal: Parte Geral**. – São Paulo: Saraiva, 2016. pp. 318/321-323.

MIR PUIG, Santiago. **Direito Penal: Fundamentos e teoria do delito**. São Paulo: RT, 2007, p. 43.

PRADO, Luiz Régis. **Curso de Direito Penal Brasileiro. Parte Geral**. v. 1. São Paulo: RT, 2010, p. 183-184.

RACISMO, Como a guerra às drogas alimenta o. **Justificando**, Quinta-feira, 05 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2015/02/05/como-guerra-drogas-alimenta-o-racismo/>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

RIO, Investigação conclui que PM atirou na menina Ágatha no. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, Terça-feira, 19 nov. 2019. Cotidiano, p. 01. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/investigacao-conclui-que-pm-atirou-na-menina-agatha-no-rio.shtml>>. Acesso em 12 jul. 2020.

_____, Menino de 14 anos é morto em casa durante ação da PF no. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, Terça-feira, 19 mai. 2020. Cotidiano, p. 01. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/menino-de-14-anos-e-morto-em-casa-durante-acao-da-pf-no-rio.shtml>>. Acesso em 12 jul. 2020.

_____, STM solta nove militares dos 80 tiros contra músico no. **Estadão**, Rio de Janeiro, Quinta-feira, 23 mai. 2019. Política, p. 01. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/stm-liberta-nove-militares-dos-80-tiros-contramusico-no-rio/>>. Acesso em 12 jul. 2020.

SAÚDE, Idosos Gastam metade da renda com remédios e plano de saúde. **Gazeta Online**, Economia Saúde, Quarta-feira, 15 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/11/idosos-gastam-metade-da-renda-com-remedios-e-plano-de-saude-1014107476.html>>. Acesso em 14 mar. 2020.

SILVA, Pablo Rodrigo Aflen da. **O risco da técnica de remissão das leis penais em branco**. Política Criminal, n. 3, Universidad de Talca, 2007, p. 3.

SUNSTEIN, Cass R. **After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State**. Cambridge: Harvard University Press, 1990. p. 138.

TENENTE, Militares que mataram músico com 80 tiros estavam assustados, diz. **Exame**, Rio de Janeiro, Segunda-feira, 16 dez. 2019. Brasil, p. 01. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/militares-que-mataram-musico-com-80-tiros-estavam-assustados-diz-tenente/>>. Acesso em 12 jul. 2020.