



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 1554/XII/1ª – CACDLG /2012

Data: 28-11-2012

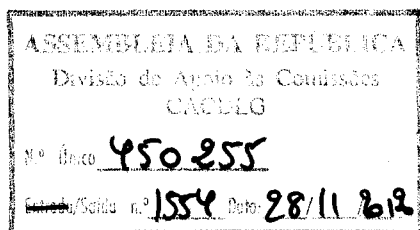
**ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 86/XII/1.ª (ALRAM).**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à **Proposta de Lei n.º 86/XII/1.ª (ALRAM)** – “*Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do BE e do PEV, na reunião de 28 de novembro de 2012 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### PARECER

#### PROPOSTA DE LEI N.º 86/XII/1.<sup>a</sup> (ALRAM) – INSTITUI A PROIBIÇÃO GENÉRICA DE TODAS AS SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS

#### PARTE I - CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 20 de julho de 2012, a **Proposta de Lei n.º 86/XII/1<sup>a</sup>** - “*Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas*”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto do artigo 167.º, n.º 1 e 227.º, n.º 1, alínea f) da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de 20 de julho de 2012, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Saúde para emissão do respetivo parecer, tendo esta Comissão proposto que a iniciativa em causa fosse redistribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, por ser esta a Comissão competente.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de 27 de julho de 2012, a iniciativa vertente foi redistribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de dia 30 de julho de 2012, a Proposta de Lei n.º 86/XII/1.ª foi distribuída ao ora signatário para elaborar o respetivo parecer.

Foi promovida, em 26 de julho de 2012, a audição dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, aguardando-se os respetivos pareceres.

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de dia 12 de setembro de 2012, o ora signatário apresentou parecer sobre a Proposta de Lei n.º 86/XII/1.ª, o qual foi amplamente discutido, tendo, no final, o Senhor Presidente da 1.ª Comissão sugerido que se solicitasse à Senhora Presidente da Assembleia da República a prorrogação, por trinta dias, do prazo para a apreciação da iniciativa, o que foi aceite por todos os Grupos Parlamentares (cfr. Ata n.º 92/XII/1.ª SL) e concretizado através do Ofício n.º 1106/XII/1.ª - CACDLG/2012, de 12-09-2012.

Nessa sequência, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de 12 de setembro de 2012, foi autorizada a prorrogação, por trinta dias, do prazo previsto no n.º 1 do artigo 136.º do Regimento, de modo que a 1.ª Comissão pudesse proceder a audições, tendo em vista uma pronúncia cabal sobre a iniciativa.

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de dia 19 de setembro de 2012, foi deliberado solicitar ao INFARMED, ao Serviço de Intervenção nos Comportamentos Ativos e nas Dependências (SICAD), ao Inspetor-Geral da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), à Direção-Geral do Consumidor, ao Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT) e ao Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar (CERDP) contributos escritos, contendo propostas de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

eventual introdução das substâncias psicoativas – como as substâncias que, sendo legalmente comercializadas para outros fins (designadamente agrícolas), também podem ser encontradas nas denominadas “*smartshops*” –, nas tabelas anexas à “Lei da Droga” (Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro), ou de criação de uma norma legal alternativa em aberto, cumulativamente com medidas administrativas relativas à sua comercialização, para apreciação e posterior debate (em eventual grupo de trabalho a constituir em conjunto com a Comissão de Saúde), tendo em vista a preparação de iniciativas legislativas ou de projetos de resolução que contenham recomendações ao Governo nesta matéria (cfr. Ata n.º 1/XII/2.ª SL).

Tais contributos já foram todos recebidos, concretamente os seguintes:

- Parecer - INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde
- Contributo do Observatório Europeu da Droga e Toxicodependência
- Reposta do INFARMED sobre a solicitação de contributo efetuada pela CACDLG.
- Contributo - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica - ASAE
- Contributo - Direção-Geral do Consumidor
- Contributo - Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências - SICAD
- Tabela CERDP - Substâncias Psicoativas
- Relatório Anual de 2012 do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência

### **I b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa**

A Proposta de Lei *sub judice* visa estender o regime previsto no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, que define o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas (vulgo «Lei da Droga»), a “*todas as outras substâncias psicoativas que não sejam controladas por legislação própria e que não estejam contempladas nas tabelas de substâncias proibidas, não obstante produzirem o mesmo efeito*” (cfr. artigo 1.º).

Consideram os proponentes que “*devem ser consideradas proibidas todas as substâncias psicoativas*” (cfr. exposição de motivos), o que é justificado da seguinte forma:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*“Trata-se de uma questão de saúde pública, atendendo a que o uso destas novas substâncias poderá causar danos irreversíveis para a saúde, identificando-se danos físicos e mentais ao nível do sistema nervoso central, designadamente, aparecimento de indivíduos com “Perturbações Psicóticas Induzidas por substância”, caracterizados por alucinações e delírios de vária ordem, dependência ou alterações significativas da função motora” (cfr. nota justificativa que acompanha a Proposta de Lei).*

Com esta iniciativa, os proponentes pretendem *“eliminar o vazio legislativo que permitiu a proliferação de locais de venda de drogas sintéticas, pelo facto de não integrarem as tabelas de substâncias proibidas previstas no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que define o regime jurídico do tráfico e consumo de estupefacientes e psicotrópicos, nem estarem abrangidas por outro regime legal”* (cfr. exposição de motivos).

A Proposta de Lei n.º 86/XII/1.<sup>a</sup> determina a sua entrada em vigor *“no dia posterior ao da sua publicação”* (cfr. artigo 2.º).

### **I c) Antecedentes desta iniciativa**

Na origem da Proposta de Lei n.º 86/XII/1.<sup>a</sup> esteve um projeto de proposta de lei apresentado pelo PSD, em 5 de julho de 2012, na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM).

Foi deliberada a urgência deste processo legislativo e, por isso, esta iniciativa não baixou a nenhuma comissão especializada da ALRAM, tendo sido aprovada, na generalidade, especialidade e votação final global, na Sessão Plenária de dia 17 de julho de 2012.

Em votação final global, esta iniciativa foi aprovada com 26 votos a favor, sendo 25 do PSD e 1 do PAN, 2 votos contra, sendo 1 do PCP e 1 do PND, e 18 abstenções, sendo 9 do CDS-PP, 6 do PS, 2 do PTP e 1 do MPT.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Deu origem à Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 32/2012/M, de 1 de agosto, publicada no DR I Série n.º 148 de 01/08/2012.

### **I d) Outros antecedentes sobre a mesma matéria**

Importa referir que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), depois de aprovar, em 17 de julho de 2012, a Resolução da ALRAM n.º 32/2012/M - «*Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas*», aprovou, em 18 de Julho de 2012, a Resolução da ALRAM n.º 34/2012 - «*Alteração da legislação em vigor em Portugal (Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro) por um novo enquadramento legal em matéria de substâncias psicoativas*», publicada no DR I Série n.º 161, de 21/08/2012, a qual recomenda à Assembleia da República que:

«1 - Torne célere o processo de direito comparado com outras legislações em vigor em outros países, nomeadamente com o que está a ser estudado e aplicado na Polónia, na Dinamarca e em Inglaterra, no âmbito do grupo de trabalho criado para o efeito.

2 - Procure adotar legislação com referência específica a «grupos de substâncias» e não a substâncias individualizadas.

3 - Procure encontrar através de uma conjugação de esforços e trabalho conjunto com os diversos ministérios cujo assunto está sob a alçada dos mesmos - Ministérios da Saúde, da Justiça, da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e da Economia e do Emprego - um alinhamento de legislação em matéria de controlo de estupefacientes, segurança alimentar, defesa do consumidor e medicamentos de forma a abranger a grande variedade de substâncias que aparecem no mercado.»

Importa ainda referir que, em 31 de julho de 2012, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira aprovou um Decreto que aprova normas para a proteção dos cidadãos e medidas para a redução da oferta de “drogas legais”», o qual foi enviado ao Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, pelo Representante da República para a Região Autónoma da Madeira.

Por Acórdão n.º 397/2012, de 28 de Agosto de 2012, o Tribunal Constitucional decidiu “*pronunciar-se pela inconstitucionalidade, por violação do artigo 2º da Constituição, das normas contidas nos artigos 1º, 2º, 3º, 7º, n.ºs 1 e 2, 10º e 11º, n.º 1, alínea b), do Decreto*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*que «aprova normas para a proteção dos cidadãos e medidas para a redução da oferta de “drogas legais”», aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em sessão plenária de 31 de julho de 2012.”.*

Vetado por inconstitucionalidade, o decreto viria a ser objeto de reapreciação na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, que conformou o respetivo texto ao teor do Acórdão do Tribunal Constitucional, aprovando, na sessão plenária de 18 de outubro de 2012, o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, de 25 de outubro, que *«Aprova normas para a proteção dos cidadãos e medidas para a redução da oferta de “drogas legais”».*

Este Decreto Legislativo Regional implementa na Região Autónoma da Madeira um regime contraordenacional de proibição das novas substâncias psicoativas, considerando-se como tal as constantes das listas anualmente publicadas pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência. Simultaneamente, este diploma institui uma suspensão de venda das novas substâncias, pelo período de 18 meses, obrigando que o interessado tenha de obter prova que as mesmas não acarretam risco para a saúde.

### PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A utilização de drogas sintéticas que não são ilegais, porque não constam das tabelas anexas à Lei da Droga, tem sido uma fonte de especial preocupação na Região Autónoma da Madeira, onde este fenómeno tem vindo a crescer, com consequências nefastas, designadamente no meio escolar e sobretudo junto da população jovem.

Em causa estão substâncias alucinogénias, que têm efeitos em tudo idênticos às substâncias proibidas pela Lei da Droga, mas que são legais, apenas porque não integram as listagens de substâncias proibidas anexas àquela lei. São drogas cuja venda só não é proibida porque cai em vazio legal, mas os seus efeitos são semelhantes às drogas ilícitas. São



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

substâncias com efeitos semelhantes às drogas ilícitas que são vendidas e consumidas livremente sem qualquer sanção.

Esta é uma realidade cada vez mais preocupante, que afeta sobretudo a comunidade jovem, e constitui um perigo para a saúde pública a que urge responder.

A Proposta de Lei em apreço, consciente que este estado de coisas não pode mais continuar sem uma intervenção legislativa, propõe a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas.

Poder-se-á questionar a inconstitucionalidade desta Proposta de Lei, pois a cláusula genérica de criminalização de todas as substâncias psicoativas não previstas nas tabelas da Lei da Droga, sem as especificar em concreto, poderá contender com o princípio da tipicidade (*«nullum crimen nulla poena sine lege certa»*), mas tal não retira, de todo, a importância do problema que esta iniciativa visa resolver e que merece ser devidamente refletido, para que se possa encontrar, com o aprofundamento da discussão deste tema, a melhor solução legislativa para o fim pretendido.

Aliás, tendo em conta os contributos já recebidos na Comissão, e sem prejuízo de se poder agir noutras vertentes, cremos ser ainda possível aperfeiçoar na especialidade a Proposta de Lei em apreço, nomeadamente estendendo o regime previsto no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, às novas substâncias psicoativas, considerando-se como tal, à semelhança do que foi feito no Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, de 25 de outubro, as incluídas nas listas publicadas anualmente pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência. Uma tal solução será, a nosso ver, de constitucionalidade irrepreensível.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XII/1ª - *“Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas”*.
2. Esta iniciativa visa estender o regime previsto no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, que define o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas (vulgo «Lei da Droga»), a *“todas as outras substâncias psicoativas que não sejam controladas por legislação própria e que não estejam contempladas nas tabelas de substâncias proibidas, não obstante produzirem o mesmo efeito”*, para com isso resolver um problema de saúde pública.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 86/XII/1ª (ALRAM), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, bem como os pareceres/contributos das entidades ouvidas neste processo legislativo.

Palácio de S. Bento, 28 de novembro de 2012

O Deputado Relator

(Hugo Velosa)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

## **Proposta de Lei n.º 86/XII/1.ª (ALRAM)**

### **Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas.**

Data de admissão: 20 de julho de 2012

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

## **Índice**

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: João Nuno Amaral e Maria João Costa (DAC), Maria da Luz Araújo (DAPLEN), Dalila Maulide e Fernando Bento Ribeiro (DILP).

Data: 3 de setembro de 2012

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

Os proponentes começam por considerar que a Lei n.º 13/2012, de 26 de março, que acrescentou a mefedrona e o tapentadol às tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro (*“Aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas”*), resultou de um *“moroso processo de análise às substâncias, concluindo-se rapidamente que esta alteração legislativa não gerou quaisquer resultados positivos para a resolução do problema das drogas sintéticas, ditas “drogas legais”, precisamente porque continuam a ser vendidas, com alteração das moléculas em laboratório para excluir as duas substâncias agora proibidas.”*

Desta forma, julgando que *“a opção do legislador deve ser outra, a exemplo do que tem sido concretizado noutros países europeus”*<sup>1</sup>, salientam *“o entendimento unânime quanto aos danos irreversíveis para a saúde destas novas substâncias”* e propõem à Assembleia da República uma alteração ao já citado Decreto-Lei, no sentido de *“eliminar o vazio legislativo que permitiu a proliferação de locais de venda de drogas sintéticas, pelo facto de não integrarem as tabelas”* anexas àquele diploma.

Assim, propõem a aprovação de uma lei cujo artigo 1.º disporá o seguinte:

*“Artigo 1º*

*Âmbito*

*O regime previsto pelo Decreto-Lei nº 15/93, de 22 de janeiro, que definiu o regime jurídico do tráfico e consumo de estupefacientes e psicotrópicos, com as alterações posteriormente concretizadas, é aplicável a*

---

<sup>1</sup> É de salientar que a Assembleia Legislativa proponente da atual iniciativa legislativa aprovou, igualmente, uma Resolução dirigida à Assembleia da República, em que, solicitando um novo enquadramento legal em matéria de substâncias psicoativas, recomenda a este órgão de soberania que:

*“1 – Torne célere o processo de Direito Comparado com outras legislações em vigor em outros Países, nomeadamente com o que está a ser estudado e aplicado na Polónia, na Dinamarca e em Inglaterra, no âmbito do Grupo de Trabalho criado para o efeito;*

*2 – Procure adotar legislação com referência específica a «grupos de substâncias» e não a substâncias individualizadas;*

*3 – Procure encontrar através de uma conjugação de esforços e trabalho conjunto com os diversos ministérios cujo assunto está sob a alçada dos mesmos – Ministérios da Saúde, da Justiça, da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e da Economia e do Emprego – um alinhamento de legislação em matéria de controlo de estupefacientes, segurança alimentar, defesa do consumidor e medicamentos, de forma a abranger a grande variedade de substâncias que aparecem no mercado.”*

*todas as outras substâncias psicoativas que não sejam controladas por legislação própria e que não estejam contempladas nas tabelas de substâncias proibidas, não obstante produzirem os mesmos efeitos.”<sup>2</sup>*

Finalmente, de acordo com o artigo 2.º da Proposta em apreço, a lei – a ser aprovada – entrará em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

### • **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição da República Portuguesa [n.º 1 do artigo 167.º e alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º] e no Regimento da Assembleia da República (artigo 118.º).

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e às propostas de lei em particular [n.º 3 do artigo 123.º (por estar em causa uma iniciativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira) e n.º 2 do artigo 124.º do Regimento] não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no que respeita ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 120.º (não infringe a Constituição, define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e não implica aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento).

A iniciativa em apreciação não vem acompanhada de estudos, documentos ou pareceres que a tenha fundamentado, pelo que não cumpre o requisito imposto pelo n.º 3 do artigo 124.º do Regimento para as propostas de lei (“... *devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*”).

Caso se entenda necessário, pode solicitar-se à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira informação sobre a eventual existência de estudos, documentos ou pareceres sobre esta iniciativa.

---

<sup>2</sup> Seria, porventura, de considerar a introdução desta regra – ou de outra similar – no artigo 3.º do próprio Decreto-Lei n.º 15/93, que, sob a epígrafe “*Âmbito de controlo*”, dispõe que “*Ficam sujeitas a controlo todas as plantas, substâncias e preparações referidas nas convenções relativas a estupefacientes ou substâncias psicotrópicas ratificadas por Portugal e respectivas alterações, bem como outras substâncias incluídas nas tabelas anexas ao presente diploma.*”

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, com as alterações subsequentes, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Como estamos perante uma iniciativa legislativa, observadas algumas disposições da designada “lei formulário” e caso a mesma venha ser aprovada sem alterações, podemos referir o seguinte:

- Esta iniciativa contém disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da citada lei (“*O presente diploma<sup>3</sup> entra em vigor no dia posterior ao da sua publicação.*”);
- Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da “lei formulário”];
- A presente iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto, de acordo com o n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A [Lei nº 13/2012, de 26 de Março](#), procedeu à décima nona alteração ao Decreto-Lei nº 15/93 de 22 de janeiro, que define o regime jurídico do tráfico e consumo de estupefacientes e psicotrópico, com o aditamento de mais duas substâncias à tabela II-A de substâncias proibidas, nomeadamente a mefedrona e a tapentadol.

O [Decreto-Lei nº 15/93, de 22 de Janeiro](#), veio rever a legislação do combate à droga, definindo o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas. Este diploma sofreu diversas alterações<sup>4</sup>, designadamente nas respetivas tabelas. Assim, foram

<sup>3</sup> Sugere-se “A presente lei” em vez de “O presente diploma”.

<sup>4</sup> O Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 20/93, de 20 de Fevereiro, sofreu as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de Abril, Lei n.º 45/96, de 3 de Setembro, Decreto-Lei n.º 214/2000, de 2 de Setembro, Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro, Decreto-Lei n.º 69/2001, de 24 de Fevereiro, Lei n.º 101/2001, de 25 de Agosto, Lei n.º 104/2001, de 25 de Agosto, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, Lei n.º 3/2003, de 15 de Janeiro, Lei n.º 47/2003, de 22 de Agosto, Lei n.º 11/2004, de 27 de Março, Lei n.º 17/2004, de 11 de Maio, Lei n.º 14/2005, de 26 de Janeiro, Lei n.º 48/2007, de 28 de Agosto, Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro, Lei n.º

aditadas novas substâncias às tabelas I-A, I-C, II-A, II-B, II-C, IV e V anexas àquele diploma, pelo [Decreto-Lei nº 214/2000, de 2 de Setembro](#) e pelo [Decreto-Lei nº 69/2001, de 24 de Fevereiro](#), e pelas Leis [n.º 3/2003, de 15 de Janeiro](#), [nº 47/2003, de 22 de Agosto](#), [nº 17/2004, de 11 de Maio](#), [nº 14/2005, de 26 de Janeiro](#) e [n.º 18/2009, de 11 de Maio](#). Do Decreto-Lei n.º 15/93, pode ainda ser consultada uma [versão consolidada](#).

A Lei n.º 3/2003, de 15 de Janeiro, transpôs para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2001/8/CE, da Comissão, de 8 de Fevereiro](#), que substituiu o anexo I da [Diretiva n.º 92/109/CEE, do Conselho](#), relativa à produção e colocação no mercado de certas substâncias utilizadas na produção ilegal de estupefacientes e psicotrópicos.

A Lei n.º 17/2004, de 11 de Maio, aditou novas substâncias às tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas. Pode ler-se na exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 92/IX/2](#) que deu origem a esta Lei que a *Comissão de Estupefacientes da Organização das Nações Unidas decidiu alterar algumas tabelas previstas na Convenção sobre Estupefacientes, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 2.º desta Convenção*, pelo que se procede à atualização, em conformidade, das tabelas anexas ao decreto-lei respetivo.

De referir também a Lei n.º 14/2005, de 26 de Janeiro, que alterou, uma vez mais, o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, acrescentando novas substâncias à tabela II-A anexa ao decreto-lei. Segundo a exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 158/IX](#), a Decisão 2003/847/JAI do Conselho, de 27 de Novembro de 2003, relativa a medidas de controlo e sanções penais respeitantes às novas drogas sintéticas 2C-I, 2C-T-2, 2C-T-7 e TMA-2, impõe aos Estados-Membros a adoção, no prazo de três meses, das medidas necessárias para submeter as substâncias referidas ao mesmo regime legal de outras substâncias, nomeadamente daquelas que estão enumeradas nas listas I e II da Convenção das Nações Unidas de 1971 sobre substâncias psicotrópicas.

Por último, é de referir a Lei n.º 18/2009, de 11 de Maio, que aprovou o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, acrescentando as substâncias oripavina e 1 -benzilpiperazina às tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro. Esta lei teve origem na [Proposta de Lei 250/X](#).

## **Antecedentes:**

Em 19 de Janeiro de 2011 deu entrada na Mesa da Assembleia da República o [Projeto de Lei n.º 502/XI/2](#) – *Altera pela décima quinta vez o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, acrescentando a Mefedrona às substâncias da Tabela II-A anexa ao Decreto-Lei*, da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata. Esta iniciativa é parcialmente idêntica à apresentada nesta legislatura (PJL 101/XII), dado que visava adicionar a mefedrona como substância psicotrópica aos anexos do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro. Com o final da Legislatura o projeto de lei veio a caducar em 19 de Junho de 2011.

Já nesta legislatura, foram apresentadas duas iniciativas, que deram origem à Lei n.º 13/2012. Foram elas, o [Projeto de Lei n.º 129/XII](#), apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, pretendia aditar a mefedrona – droga sintética estimulante da família das catinonas e da classe das anfetaminas - e o tapentadol - analgésico central desenvolvido para o tratamento da dor moderada a severa - às substâncias da tabela II-A anexa ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro.

Foi também apresentado o [Projeto de Lei n.º 101/XII](#), pelo Grupo Parlamentar do PSD, que pretendia “Alterar, pela décima oitava vez, o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, acrescentando a Mefedrona e o Tapentadol às substâncias da tabela II-A que lhe é anexa”.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A [Decisão n.º 2005/387/JAI do Conselho de 10 de Maio de 2005](#), relativa ao intercâmbio de informações, avaliação de riscos e controlo de novas substâncias psicoactivas é o ato legislativo mais importante no âmbito da política da União Europeia de controlo das drogas. Esta Decisão prevê a monitorização por parte do [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência](#)<sup>5</sup>, em conjunto com a Europol, do surgimento de substâncias psicoactivas, bem como um mecanismo de cooperação e alerta ao nível da União.

Contudo, de acordo com as conclusões apresentadas no [Relatório](#) da Comissão de 11 de Julho de 2011, sobre a avaliação da aplicação da [Decisão n.º 2005/387/JAI do Conselho de 10 de Maio de 2005](#), a Comissão reconhece a necessidade de alterar esta Decisão, com o objetivo de melhorar o

<sup>5</sup> <http://www.emcdda.europa.eu/index.cfm>

processo de avaliação, assim como certas etapas do procedimento nela instituído, tendo em conta as experiências acumuladas e as limitações encontradas na aplicação da Decisão. Com efeito, não obstante se considerar que a Decisão 2005/387/JAI do Conselho constitui um instrumento útil para combater as novas substâncias psicoactivas a nível da UE, nomeadamente ao permitir o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros (mecanismo de intercâmbio rápido de informações), a avaliação da Comissão demonstrou que a Decisão apresenta três problemas principais quando se pretende sujeitar tais substâncias a medidas de controlo à escala da UE:

- *“Não consegue fazer face ao grande aumento do número de novas substâncias psicoactivas, pois trata as substâncias uma a uma, mediante um processo moroso;*
- *É reativa: as substâncias sujeitas a medidas de controlo são rapidamente substituídas por novas substâncias com efeitos semelhantes;*
- *Não apresenta medidas alternativas de regulamentação e controlo.”*

No mesmo sentido, na [Comunicação](#) apresentada em 25 de Outubro de 2011, a Comissão sublinha a necessidade de ser desenvolvida uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga, que permita fazer face ao aparecimento dos novos desafios neste domínio, que se prendem nomeadamente com as novas formas de tráfico de droga ou dos produtos químicos utilizados no seu fabrico (“precursores de drogas”), e com o rápido aparecimento de novas drogas (sobretudo novas drogas sintéticas), bem como de canais de distribuição inovadores para estas novas substâncias.

Relativamente à introdução de novas substâncias psicoactivas, a Comissão sublinha o frequente aparecimento na UE nos últimos anos destas substâncias que reproduzem os efeitos das drogas ilícitas, tendo em 2010 sido notificado um número recorde destas novas substâncias (41 contra 24 no ano anterior)<sup>6</sup>, representando cerca de um terço de todas as substâncias notificadas desde 2005, pelo que a rapidez com que as mesmas são lançadas no mercado constitui um desafio à capacidade de resposta das autoridades.

A Comissão refere assim, na presente Comunicação, a sua intenção de adotar uma proposta legislativa mais eficaz sobre as novas substâncias psicoactivas que, entre outros aspetos, permita aumentar o controlo e a avaliação dos riscos a elas ligados, alargando o apoio à análise forense e aos estudos científicos envolvidos, formular respostas mais rápidas e duradouras ao seu aparecimento, eventualmente explorando formas de dar resposta a grupos de substâncias, independentemente da

---

<sup>6</sup> Veja-se também o documento SEC/2011/912 da Comissão “Commission staff working paper on the assessment of the functioning of Council Decision 2005/387/JHA on the information exchange, risk assessment and control of new psychoactive substances, disponível no endereço <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0912:FIN:EN:PDF>



necessidade de determinar cientificamente a nocividade para a saúde de cada substância, e a possibilidade de proibição temporária de substâncias que apresentem riscos imediatos<sup>7</sup>.

Refira-se por último que o [Relatório anual](#) de 2011 do [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência](#)<sup>8</sup> sobre a evolução do fenómeno da droga na Europa, sublinha a emergência de novas ameaças neste domínio, que incluem o aumento da disponibilização de drogas sintéticas, o rápido aparecimento de novas substâncias e a generalização do policonsumo.

Entre outras questões, o presente relatório descreve as novas substâncias psicoativas detetadas e vigiadas através do mecanismo de alerta rápido, assinala novas preocupações relativas ao crescente consumo ilícito de outros opiáceos, que não a heroína<sup>9</sup>, sendo a maioria dessas substâncias utilizada na prática médica como analgésicos.

- **Enquadramento internacional**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Alemanha, Espanha, Itália e Reino Unido.

## **ALEMANHA**

A Alemanha segue um sistema de proibição das substâncias psicoativas semelhante ao vigente em Portugal. Assim, após o processo de análise às novas substâncias, são as mesmas colocadas na listagem individual de substâncias anexas à [Lei sobre Estupefacientes](#) (*Betäubungsmittelgesetz*). Não existe, portanto, uma proibição genérica de todas as substâncias psicoativas. A Lista I anexa à Lei sobre Estupefacientes corresponde à lista de substâncias cuja comercialização e prescrição são proibidas.

## **ESPAÑA**

A Espanha segue um sistema de proibição das substâncias psicoativas semelhante ao vigente em Portugal. Assim, após o processo de análise às novas substâncias, são as mesmas colocadas através de uma *Orden* do Governo, na listagem individual de substâncias anexas ao [Real Decreto n.º 2829/1977, de 6 de Outubro](#), que regula o fabrico, distribuição, prescrição e dispensa de substâncias e preparações psicotrópicas. O seu uso, fabrico, importação, exportação, trânsito, comércio, distribuição e posse, bem como a sua inclusão em qualquer preparado passam a partir desse momento a ser proibidos. Não existe, portanto, uma proibição genérica de todas as

<sup>7</sup> Cfr. pp. 7 e 8 da Comunicação da Comissão “Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga” (COM/2011/689)

<sup>8</sup> <http://www.emcdda.europa.eu>

<sup>9</sup> Cfr. Capítulo 6 “Consumo de opiáceos e droga injectada”, p. 85

substâncias psicoativas. A título de exemplo, refere-se que a 4-metilmecatona (mefedrona) foi incluída no Anexo I ao Real Decreto n.º 2829/1977, de 6 de Outubro pela [Orden SPI/201/2011, de 3 de Fevereiro](#).

## ITÁLIA

Na Itália, através do [Decreto do Ministério da Saúde de 31 de Março de 2011](#), foi decidida a inclusão do ‘Tapentadol’ entre as substâncias que fazem parte do Anexo III-bis do [Decreto do Presidente da República n.º 309/90, de 9 de Outubro](#).

O Tapentadol já constava da tabela II, secção A, dos estupefacientes mas não estava incluído nas substâncias utilizadas na terapia da dor. O decreto dispõe, efetivamente, que a substância seja assinalada, na secção A, com o símbolo “\*\*\*” que indica a pertença ao anexo III-bis.

A substância ‘Mefedrona’, consta do [Decreto do Ministério da Saúde de 16 de Junho de 2010](#), que procede à “*atualização das tabelas que contém as indicações das substâncias estupefacientes e psicótropas relativas a compostos medicinais, nos termos do Decreto do Presidente da República n.º 309/90, de 9 de Outubro e sucessivas modificações com a inserção das substâncias denominadas JWH-018, JWH-073 e Mefedrone (10A07887)*”.

A inclusão deve-se ao facto que as substâncias JWH-018, JWH-073 e Mefedrona são equiparadas a substâncias psicoativas perigosas para a saúde e já incluídas na tabela I nos termos do artigo 14.º do DPR n.º 309/90, de 9 de Outubro.

## REINO UNIDO

Tal como mencionado na sua [Estratégia Nacional](#), o Reino Unido apostou num sistema de proibições temporárias de classes de drogas, para permitir uma tomada de ação imediata (págs. 3 e 15).

Assim, com base no [Misuse of Drugs Act 1971](#), é agora possível emitir instrumentos administrativos como o [Misuse of Drugs Act 1971 \(Temporary Class Drug\) Order 2012](#), que proíbe por 12 meses algumas drogas designadas correntemente como *legal highs*, por forma a permitir que os peritos tenham tempo para avaliar os riscos potenciais para a saúde.

Por outro lado, conforme referido num [relatório do Parlamento](#) (v. ponto 92), procura-se agora, quando se proíbe uma substância, abranger qualquer dos seus componentes de forma a que, ainda que haja alterações químicas à sua composição para contornar a lei, o produto que daí resulta continue a ser proibido.

- **Organizações internacionais**

## **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define uma substância psicoativa como *a substance that, when ingested, affects mental processes e.g. cognition or affect. This term and its equivalent, psychotropic drug, are the most neutral and descriptive terms for the whole class of substances, licit and illicit, of interest to drug policy.*

Importa referir as convenções internacionais que, no contexto das Nações Unidas, marcam este tema

- [1961 Single Convention on Narcotic Drugs;](#)
- [1971 Convention on Psychotropic Substances;](#)
- [1988 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.](#)

## **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

Efectuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) não apurámos a existência de iniciativas legislativas nem petições pendentes sobre a mesma matéria.

## **V. Consultas e contributos**

---

Tendo em conta a matéria em causa, solicitou-se, em 31 de julho, a emissão de parecer escrito ao INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I. P.

## **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Tendo em conta a informação disponível, não parece possível quantificar os custos inerentes à aplicação da presente iniciativa.

Mais se informa que, do ponto de vista jurídico, como consta da análise efectuada no ponto II da presente nota técnica, parece não haver violação do princípio designado por “lei-travão”.