

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

Novo Procedimento de Inclusão das Novas Substâncias Psicoativas na Lei de Combate à Droga - alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro

Data de admissão: 7 de março de 2023

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

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

A presente Proposta de Lei da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) visa aditar ao artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro](#)¹, que aprovou o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas², novos n.ºs 4 e 5, no sentido de as tabelas I a IV anexas a este diploma legal passarem a ser atualizadas de acordo com as «decisões da Comissão dos Estupefacientes das Nações Unidas que alteram as listas de substâncias anexas às Convenções das Nações Unidas sobre os Estupefacientes, sobre as Substâncias Psicotrópicas e sobre o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas», bem como pelo que for determinado pelas diretivas que alterem o anexo da Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, no que toca a novas substâncias psicoativas e a preparações incluídas na definição de «droga», no prazo máximo de seis meses a partir da data de publicação de tais documentos.

Invocando o surgimento de novas substâncias psicoativas «progressivamente mais perigosas para a saúde e segurança dos cidadãos», o qual defendem ser «agravado pelo aproveitamento, por parte dos produtores, das facilidades e fragilidades dos mercados e das legislações em vigor para comercializarem as mesmas, a uma escala cada vez maior, quase sem qualquer controlo», a Assembleia proponente preconiza a alteração do referido regime jurídico, designadamente para adoção das decisões da Comissão dos Estupefacientes das Nações Unidas, adotadas nas suas 64.^a e 65.^a sessões, de abril de 2021 e março de 2022, e para transposição para a ordem jurídica

¹ Texto consolidado do diploma legal retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

² Este diploma legal foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 20/93, de 20 de fevereiro, e alterado pelos 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, Leis n.ºs 101/2001, de 25 de agosto, e 104/2001, de 25 de agosto, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, Leis n.ºs 3/2003, de 15 de janeiro, 47/2003, de 22 de agosto, 11/2004, de 27 de março, 17/2004, de 11 de maio, 14/2005, de 26 de janeiro, 48/2007, de 28 de agosto, 9/2007, de 4 de setembro, 18/2009, de 11 de maio (que o republicou), retificada pela Declaração de Retificação n.º 41/2009, de 22 de junho, e 38/2009, de 20 de julho, Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, Leis n.ºs 13/2012, de 26 de março, 22/2014, de 28 de abril, 77/2014, de 11 de novembro, 7/2017, de 2 de março, 8/2019, de 1 de fevereiro, 15/2020, de 29 de maio, 58/2020, de 31 de agosto, Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, Lei n.º 25/2021, de 11 de maio, Lei n.º 49/2021, de 23 de julho e Lei n.º 9/2023, de 3 de março.

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.^a (ALRAM)

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

interna da Diretiva Delegada (UE) 2022/1326 da Comissão, de 18 de março de 2022, que altera o anexo da Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, no respeitante à inclusão de novas substâncias psicoativas na definição de droga.

Assinalam os proponentes que, decorridos 19 meses desde a adoção da referida decisão da Comissão dos Estupefacientes das Nações Unidas, seria reduzido o impacto de uma iniciativa que meramente visasse aquela transposição, o que tem justificado que «a maioria dos países europeus tem vindo a adequar as suas legislações sobre o controlo das NSP, face ao mundo da droga, que é muito mais veloz do que os processos legislativos, dando oportunidade aos produtores de ajustarem quimicamente as moléculas das NSP de forma a não se enquadrarem na tipificação prevista e proibida.»

Observando que a «resposta do ordenamento jurídico português para enfrentar este fenómeno não é compatível com a velocidade e capacidade de adaptação dos produtores e distribuidores de NSP», defende a proponente que sejam repensados «os mecanismos legais existentes, de forma a permitir um aditamento mais célere de novas substâncias à lista anexa do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, à medida que as instituições internacionais competentes as vão identificando.»

Recordam, como antecedentes normativos pertinentes, o [Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, de 25 de outubro](#), que proíbe a venda livre e a comercialização das «drogas legais», determinando o encerramento das «smartshops» e a [Resolução da Assembleia da República n.º 5/2013, de 28 de janeiro](#), que recomendou ao Governo a tomada urgente de medidas de combate ao consumo e comercialização de substâncias psicoativas não especificamente controladas ao abrigo do referido Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro.

Assim, em aditamento à prática legislativa habitual - que procede à atualização das substâncias constantes da tabela anexa ao referido Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, através de alteração legislativa, sempre que se verifica uma obrigação de Direito Internacional ou de Direito da União Europeia - a iniciativa propõe que se imponha a atualização das tabelas de substâncias proibidas, anexas ao Decreto-Lei, no prazo de seis meses após a publicação das decisões da Comissão dos Estupefacientes das Nações Unidas que alteram as listas de substâncias anexas às Convenções das Nações

Unidas sobre os Estupefacientes, sobre as Substâncias Psicotrópicas e sobre o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, e da atualização das «novas» substâncias psicoativas e as preparações incluídas na definição de «droga», a operar pelas diretivas que alterem o anexo da [Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho](#)³. O sentido inovador que a iniciativa pretende introduzir no ordenamento é precisamente o da imposição de um prazo curto⁴ para a referida transposição, assim preconizando um procedimento rápido de atualização das tabelas. A iniciativa inova ainda na introdução da expressão «novas substâncias psicoativas»⁵ ao texto da norma sobre regras gerais e tabelas, que atualmente apenas se reporta a plantas, substâncias e preparações.

Refira-se que, como elencado no ponto IV da presente nota, mas cuja relevância para a apreciação da motivação da proponente importa realçar neste ponto, a Assembleia antecessora da proponente ensaiara, em anterior Legislatura, solução diversa da atualmente em vigor e também não coincidente com a ora apresentada, mas movida por impulso legiferante similar ao ora invocado, através de Proposta de Lei⁶ que visava a instituição de proibição genérica de todas as substâncias psicoativas. Na XIV Legislatura, a proponente apresentou já iniciativa de redação legislativa idêntica à ora em apreço, ainda que não observando exatamente a mesma redação legislativa.

Em sentido inovador, o [parecer](#) da Comissão de Assuntos Constitucionais da XIII Legislatura acerca da [Proposta de Lei n.º 207/XIII/4.ª \(GOV\) - Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, transpondo a Diretiva Delegada \(UE\) 2019/369 da Comissão](#)⁷ apontava também para a pertinência de se «lançar o debate sobre a adequação das políticas públicas subjacentes a este método de identificação de substância proibidas», fazendo apelo ao [Relatório](#) de 2019 da Comissão Global de Política sobre Drogas (anexado ao parecer como anexo) que sugeria” *alterações*

³ Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas do direito da União Europeia são feitas para portal oficial [EUR-Lex](#).

⁴ Refira-se que os próprios atos que contêm novas obrigações de Direito internacional ou da União Europeia determinam, eles próprios, as mais das vezes, prazos curtos de transposição.

⁵ Expressão constante do Decreto-Lei n.º 54/20313, de 17 de abril, que Proceda à definição do regime jurídico da prevenção e proteção contra a publicidade e comércio das novas substâncias psicoativas.

⁶ A [Proposta de Lei n.º 86/XII – Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas](#), iniciativa caducada em 19 de abril de 2015. Ligação para esta iniciativa legislativa retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

⁷ Iniciativa caducada em 24 de outubro de 2019.

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

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

*profundas de paradigma de forma a aumentar a eficiência e racionalidades das políticas públicas nesta matéria*⁸.

A iniciativa em apreço contém três artigos preambulares: o primeiro definindo o respetivo objeto, o segundo promovendo a alteração do e o terceiro estabelecendo o início da sua vigência no dia seguinte ao da sua publicação.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da [Constituição](#), bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira](#), aprovado pela [Lei n.º 13/91, de 5 de junho](#)⁹, e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)¹⁰.

Toma a forma de proposta de lei¹¹, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, e é assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em observância do n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental. Define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem

⁸ Aparentemente em sentido distinto do da presente iniciativa.

⁹ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹⁰ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

¹¹ [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 5/2023/M, de 9 de março](#), aprovada a 15 de fevereiro de 2023.

legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 1 de março de 2023, acompanhada da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 7 de março, por despacho do Presidente da Assembleia da República. O seu anúncio em Plenário ocorreu na sessão de dia 9 de março

Cumprir ainda assinalar que, nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, nas reuniões da comissão parlamentar em que sejam discutidas propostas legislativas das regiões autónomas podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, aprovada pela [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#)¹².

A iniciativa, apesar de alterar o [Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro](#), não elenca a informação prevista no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário¹³. No entanto, esta lei foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do Diário da República Eletrónico, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, «regimes gerais», «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, como este em apreço.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual

¹² Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

¹³ «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.»

os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),¹⁴ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Não obstante cumprir a regra de legística formal segundo a qual o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado¹⁵, sugere-se que, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, o mesmo refira a designação constante no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro («regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas»), em vez do seu título («Revê a legislação de combate à droga»), à semelhança da norma sobre o objeto desta proposta de lei e das últimas leis da Assembleia da República que procederam a alterações àquele decreto-lei.

Sugere-se ainda que se analise se a técnica legística de alteração ao artigo 2.º do decreto-lei é clara, dado que é efetuada uma revogação substitutiva do n.º 4¹⁶ - que, a confirmar-se, deveria ser convolada numa revogação expressa por motivos de certeza jurídica – cuja nova redação proposta incide sobre o âmbito do n.º 2:

¹⁴ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

¹⁵ DUARTE, David [*et al.*] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

¹⁶ Redação vigente: «4 - O cultivo, a produção, o fabrico, o emprego, o comércio, a distribuição, a importação, a exportação, o trânsito, o transporte, a detenção por qualquer título e o uso de plantas, substâncias e preparações indicadas nos números anteriores ficam sujeitos aos condicionamentos definidos no presente diploma».

«2 - As tabelas I a IV serão obrigatoriamente actualizadas, de acordo com as alterações aprovadas pelos órgãos próprios das Nações Unidas, segundo as regras previstas nas convenções ratificadas por Portugal.»;

Redacção proposta: «4 - As tabelas I a IV anexas ao presente diploma serão obrigatoriamente atualizadas com as substâncias que constem das decisões da Comissão dos Estupefacientes das Nações Unidas que alteram as listas de substâncias anexas às Convenções das Nações Unidas sobre os Estupefacientes, sobre as Substâncias Psicotrópicas e sobre o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, bem como com as novas substâncias psicoativas e as preparações, incluídas na definição de “droga” pelas diretivas que alterem o anexo da Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho».

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redacção final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro](#)¹⁷, veio rever a legislação do combate à droga, definindo o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, diploma que sofreu até à presente data vinte e nove alterações¹⁸, que abrangem quer o seu articulado, quer as respetivas tabelas. Cumpre

¹⁷ Texto consolidado retirado do sítio na *Internet do Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14/03/2023.

¹⁸ O Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 20/93, de 20 de fevereiro, foi alterado 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, Leis n.ºs 101/2001, de 25 de agosto, e 104/2001, de 25 de agosto, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, Leis n.ºs 3/2003, de 15 de janeiro, 47/2003, de 22 de agosto, 11/2004, de 27 de março, 17/2004, de 11 de maio, 14/2005, de 26 de janeiro, 48/2007, de 28 de agosto, 9/2007, de 4 de setembro, 18/2009, de 11 de maio (que o republicou), retificada pela Declaração de Retificação n.º 41/2009, de 22 de junho, e 38/2009, de 20 de julho, Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, Leis n.ºs 13/2012, de 26 de março, 22/2014, de 28 de abril, 77/2014, de 11 de novembro, 7/2017, de 2 de março, 8/2019, de 1 de fevereiro, 15/2020, de 29 de maio, e 58/2020, de 31 de agosto, Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, Leis n.ºs 25/2021, de 11 de maio, 49/2021, de 23 de julho, e 9/2023, de 3 de março. De referir que o [Acórdão n.º 232/2004](#), do Tribunal Constitucional, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, designadamente, da norma do artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, enquanto aplicáveis a cidadãos estrangeiros que tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa residentes em território nacional.

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

mencionar que ao longo dos anos, foram sendo aditadas novas substâncias, designadamente, às tabelas I-A a IV, tabelas estas que foram retificadas pela [Declaração de Retificação n.º 20/93, de 20 de fevereiro](#), e alteradas pelos Decretos-Leis n.ºs [214/2000, de 2 de setembro](#), e [69/2001, de 24 de fevereiro](#), e pelas Leis n.ºs [47/2003, de 22 de agosto](#), [17/2004, de 11 de maio](#), [14/2005, de 26 de janeiro](#), [18/2009, de 11 de maio](#), [13/2012, de 26 de março](#), [22/2014, de 28 de abril](#), [7/2017, de 2 de março](#), [8/2019, de 1 de fevereiro](#), [15/2020, de 29 de maio](#), [25/2021, de 11 de maio](#), [49/2021, de 3 de julho](#), e [9/2023, de 3 de março](#).

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, pode ler-se, nomeadamente, que «a aprovação da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988, oportunamente assinada por Portugal e ora ratificada - [Resolução da Assembleia da República n.º 29/91](#) e [Decreto do Presidente da República n.º 45/91](#) - é a razão determinante do presente diploma. Tal instrumento de direito internacional público visa prosseguir três objetivos fundamentais. Em primeiro lugar, privar aqueles que se dedicam ao tráfico de estupefacientes do produto das suas atividades criminosas, suprimindo, deste modo, o seu móbil ou incentivo principal e evitando, do mesmo passo, que a utilização de fortunas ilicitamente acumuladas permita a organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas do Estado, as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade a todos os seus níveis. Em segundo, adotar medidas adequadas ao controlo e fiscalização dos precursores, produtos químicos e solventes, substâncias utilizáveis no fabrico de estupefacientes e de psicotrópicos e que, pela facilidade de obtenção e disponibilidade no mercado corrente, têm conduzido ao aumento do fabrico clandestino de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas. Em terceiro e último lugar, reforçar e complementar as medidas previstas na [Convenção sobre Estupefacientes de 1961](#)», aprovada para ratificação pelo [Decreto-Lei n.º 435/70, de 12 de setembro](#), modificada pelo Protocolo de 1972, aprovado para adesão pelo [Decreto-Lei n.º 161/78, de 21 de dezembro](#)¹⁹, e na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, igualmente aprovado para adesão pelo [Decreto n.º 10/79, de 30 de janeiro](#), colmatando, assim «brechas e potenciando os meios jurídicos de cooperação internacional em matéria penal».

¹⁹ O [Decreto-Lei n.º 161/78, de 21 de dezembro](#), foi retificado pela [Declaração de 2 de fevereiro de 1979](#).

O Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, teve também em atenção a [Diretiva 92/109/CEE do Conselho, de 14 de dezembro](#)²⁰, relativa à produção e colocação no mercado de certas substâncias utilizadas na produção ilícita de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, instrumento que visava, ainda, «estabelecer uma fiscalização intracomunitária de certas substâncias frequentemente utilizadas na produção ilegal de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, a fim de evitar o seu desvio». Mais tarde, no quadro do processo de alargamento da União Europeia, tornou-se importante substituir a Diretiva 92/109/CEE por um regulamento, «dado que qualquer alteração dessa diretiva e dos respetivos anexos implicaria medidas de execução nacionais em 25 Estados-Membros»²¹ tendo, assim, sido publicado o [Regulamento \(CE\) n.º 273/2004](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, relativo aos precursores de drogas.

O sucessivo aditamento de novas substâncias às tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, deve-se quer à necessidade de cumprir obrigações decorrentes da assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o tráfico ilícito e consumo de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, quer à transposição de diretivas comunitárias, quer ainda à aplicação de decisões ou regulamentos comunitários. A última alteração ao mencionado decreto-lei foi introduzida pela Lei n.º 9/2023, de 3 de março, diploma que veio proceder à adoção das decisões da [64.ª Sessão](#), que decorreu em 4 de dezembro de 2020 e entre 12 e 16 de abril de 2021, e da [65.ª Sessão](#) que teve lugar a 10 de dezembro de 2021 e entre 14 a 18 de março de 2022, da [Comissão dos Estupefacientes das Nações Unidas](#) (UNODC). Nestas sessões, a UNODC aprovou, respetivamente, a inclusão de oito e de seis novas substâncias psicoativas, nas tabelas correspondentes. Nos dois casos, a UNODC determinou que os Estados Membros devem submeter essas substâncias a medidas de controlo proporcionais aos seus riscos, e a sanções penais, tal como previsto nas legislações nacionais.

²⁰ Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas do direito da União Europeia são feitas para o portal oficial [EUR-Lex](#). Consultas efetuadas a 14/03/2023.

²¹ Vd. Considerando (4) do Regulamento (CE) n.º 273/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, relativo aos precursores de drogas.

Sobre esta matéria importa mencionar a [Resolução da Assembleia da República n.º 5/2013, de 28 de janeiro](#), que recomendou ao Governo a tomada urgente de medidas de combate ao consumo e comercialização de substâncias psicoativas não especificamente controladas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro. Efetivamente, esta Resolução prevê nos n.ºs 1 e 4, a «criação de um procedimento de suspensão provisória da comercialização de substâncias psicoativas não especificamente controladas, (...) quando seja previsível ou exista a mera suspeita de as mesmas poderem ser disponibilizadas para consumo humano e, por esse facto, poderem apresentar perigo ou risco para a vida humana ou a saúde pública»; e, ainda, a sua inserção nas respetivas tabelas anexas.

No mesmo ano foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril](#)^{22,23,24}, que procede à definição do regime jurídico da prevenção e proteção contra a publicidade e comércio das novas substâncias psicoativas. Segundo o respetivo preâmbulo a «defesa da saúde é um dever consagrado no n.º 1 do [artigo 64.º](#)²⁵ da Constituição da República Portuguesa, pelo que, existindo consenso formado em torno da perigosidade de novas substâncias psicoativas já conhecidas e da suscetibilidade de, assim, prever novas contraordenações, julgou-se, ainda, indispensável estabelecer medidas sanitárias de efeito imediato contra a produção, distribuição, venda, dispensa, importação, exportação e publicidade de outras novas substâncias que venham a surgir no mercado, perante a ameaça grave e imprevisível que estas substâncias encerram. Assim, (...) o presente decreto-lei prevê a possibilidade de as autoridades de saúde territorialmente competentes determinarem o encerramento dos estabelecimentos ou outros locais abertos ao público ou a suspensão da atividade para os fins considerados de grave risco para a saúde pública».

Nos termos do artigo 2.º do mencionado diploma «consideram-se novas substâncias psicoativas as substâncias não especificamente enquadradas e controladas ao abrigo

²² Versão consolidada.

²³ O Grupo Parlamentar do PCP apresentou na Assembleia da República, em 16 de maio de 2013, a [Apreciação Parlamentar n.º 52/XII/2 - Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril, que define o Regime Jurídico da Prevenção e Proteção contra a Publicidade e o Comércio das novas Substâncias Psicoativas](#). Pela [Declaração n.º 5/2013, 31 de julho](#), foi declarada a caducidade do processo, «uma vez que as propostas de alteração apresentadas foram rejeitadas pela Comissão de Saúde».

²⁴ O [Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril](#), foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro](#).

²⁵ Texto consolidado retirado do portal na Internet da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 15/03/2023.

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

de legislação própria que, em estado puro ou numa preparação, podem constituir uma ameaça para a saúde pública comparável à das substâncias previstas naquela legislação, com perigo para a vida ou para a saúde e integridade física, devido aos efeitos no sistema nervoso central, podendo induzir alterações significativas a nível da função motora, bem como das funções mentais, designadamente do raciocínio, juízo crítico e comportamento, muitas vezes com estados de delírio, alucinações ou extrema euforia, podendo causar dependência e, em certos casos, produzir danos duradouros ou mesmo permanentes sobre a saúde dos consumidores». Acrescenta o artigo 3.º que «para efeitos do presente decreto-lei, são consideradas novas substâncias psicoativas as substâncias definidas nos termos do artigo anterior, constantes de lista a aprovar por portaria do membro do Governo responsável pela área da saúde, bem como os derivados, os isómeros e os sais daquelas substâncias, sempre que a sua existência seja possível, compreendendo todos os preparados em que as mesmas estejam associadas a outros compostos». Este artigo foi regulamentado pela [Portaria n.º 154/2013, de 17 de abril](#)^{26,27}, que veio aprovar a lista de novas substâncias psicoativas, e da qual fazem parte 19 feniletilaminas e derivados, 13 triptaminas e derivados, oito piperazinas e derivados, 19 derivados da catinona, 42 canabinoides sintéticos, quatro derivados/análogos da cocaína, seis plantas e respetivos constituintes ativos e 11 produtos diversos, que incluem fertilizantes e fungos.

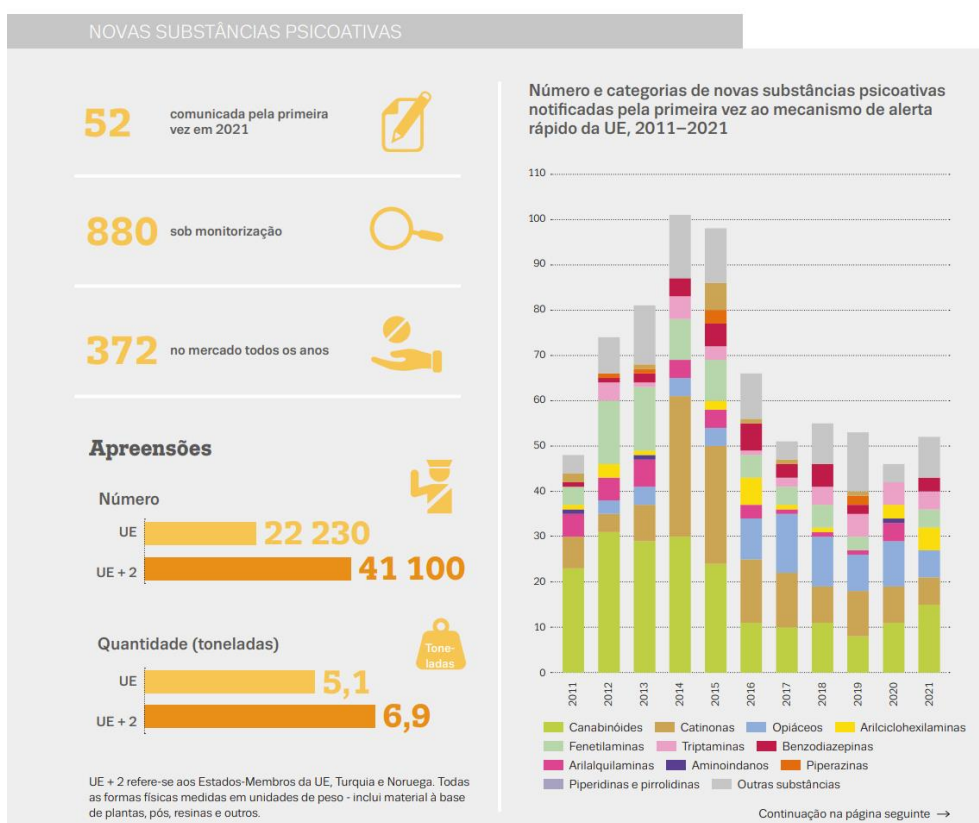
Cumprir referir que o [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência](#) (EMCDDA) atualiza, anualmente, a lista de novas substâncias detetadas. De acordo com o seu [Relatório Europeu sobre Drogas 2022: Tendências e evoluções](#)²⁸, «em 2020, foram apreendidas quase 7 toneladas de novas substâncias psicoativas. Estas substâncias são vendidas pelas suas propriedades psicoativas, mas não são controladas ao abrigo das convenções internacionais em matéria de droga. (...) Também existe preocupação quanto ao crescente cruzamento entre os mercados de drogas ilícitas e de novas substâncias psicoativas. (...) Estes desenvolvimentos significam que os consumidores podem ser expostos, sem conhecimento de causa, a substâncias potentes que podem aumentar o risco de episódios de overdose fatais ou

²⁶ Versão consolidada.

²⁷ A [Portaria n.º 154/2013, de 17 de abril](#), foi alterada pela [Portaria n.º 232/2022, de 7 de setembro](#).

²⁸ EMCDDA – *Relatório Europeu sobre Drogas 2022: Tendências e evoluções* [Em linha]. Luxemburgo : Serviço das Publicações da União Europeia, 2022. [Consult. 14 mar. 2023]. Disponível em WWW:<URL: [Relatório Europeu sobre Drogas \(europa.eu\)](#)>.

não fatais»²⁹. Segundo o citado Relatório «no final de 2021, o EMCDDA monitorizava cerca de 880 novas substâncias psicoativas, das quais 52 foram comunicadas pela primeira vez na Europa em 2021. Em 2020, foram detetadas no mercado cerca de 370 novas substâncias psicoativas anteriormente notificadas. Em 2020, os Estados-Membros da UE contabilizaram 21.230 das 41.100 apreensões de novas substâncias psicoativas comunicadas na União Europeia, Turquia e Noruega, num total de 5,1 das 6,9 toneladas apreendidas»³⁰, conforme pode ser observado nos quadros que se seguem:



Em 2012, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira considerou que a última alteração legislativa ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, não tinha constituído «uma solução eficaz para o problema gerado pelas chamadas *smartshops*, as quais mantêm a sua atividade comercial, com novas drogas, que não se enquadram nas tabelas de substâncias proibidas»³¹. Assim sendo, e com o objetivo de implementar

²⁹ *Idem*, p. 38.

³⁰ *Ibidem*, p. 39.

³¹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro.

na Região um regime contraordenacional de proibição das novas drogas, aprovou o [Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, de 25 de outubro](#), que procedeu à definição do regime jurídico aplicável ao tráfico de substâncias psicoativas, não especificamente controladas ao abrigo de legislação própria. Este diploma foi alterado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 7/2017/M, de 8 de março](#), que teve por objetivo «para além da proibição da comercialização da venda e comercialização livre», ser mais eficaz no combate ao tráfico, identificando quais as «entidades que podem atuar e criando um regime contraordenacional que permita uma maior fiscalização ao tráfico, por um lado, e uma melhor proteção do consumidor, por outro, relativas a estas novas substâncias psicoativas».

Em 11 de janeiro de 2021, os Grupos Parlamentares do PSD-Madeira e do CDS-PP, apresentaram o [Projeto de Proposta de Lei à Assembleia da República n.º PLM/XII/2021/590](#)³², iniciativa que visava aditar um novo n.º 4 ao [artigo 2.º](#) do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, introduzindo a obrigatoriedade de as tabelas anexas serem atualizadas de acordo com os relatórios anuais sobre as novas substâncias psicoativas, publicados pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência. Este Projeto, de que podem ser consultados os [trabalhos preparatórios](#), foi aprovado por unanimidade em votação final global, no dia 11 de fevereiro de 2021. A [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 7/2021/M, de 9 de março](#), foi concretizada na [Proposta de Lei n.º 75/XIV/2.ª \(ALRAM\)](#), iniciativa que foi rejeitada³³, em votação na generalidade, no dia 2 de julho de 2021.

Recentemente, em 11 de janeiro de 2023, os Grupos Parlamentares do PSD-Madeira e do CDS-PP, apresentaram o [Projeto de Proposta de Lei à Assembleia da República n.º PLM/XII/2023/1280](#), iniciativa que visa aditar novos n.ºs 4 e 5 ao [artigo 2.º](#) do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, introduzindo a obrigatoriedade de as tabelas anexas serem atualizadas com as substâncias que constem das decisões da Comissão dos Estupefacientes das Nações Unidas que alteram as listas de substâncias anexas às

³² Todas as referências a trabalhos preparatórios da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira são feitas para o respetivo portal na *Internet*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14/03/2023.

³³ A Proposta de Lei n.º 75/XIV/2.ª (ALRAM) foi rejeitada, com os votos contra do PS, do BE, do PCP, do PEV, do IL e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, os votos a favor do PSD, do CDS-PP e do CH e as abstenções do PAN e da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues.

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

Convenções das Nações Unidas sobre os Estupefacientes, sobre as Substâncias Psicotrópicas e sobre o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, bem como com as novas substâncias psicoativas e as preparações, incluídas na definição de «droga» pelas diretivas que alterem o anexo da [Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho](#)³⁴. Este Projeto, de que podem ser consultados os [trabalhos preparatórios](#), foi aprovado, no dia 15 de fevereiro de 2023, por todos os Grupos Parlamentares, com exceção do PCP que se absteve, em votação final global. A [Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 5/2023/M, de 9 de março](#), vem, assim, aprovar a apresentação à Assembleia da República de uma proposta de lei que cria um novo procedimento, mais célere, de inclusão das novas substâncias psicoativas.

Na [página](#) do Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD), serviço que tem por missão promover a redução do consumo de substâncias psicoativas, a prevenção dos comportamentos aditivos e a diminuição das dependências, podemos encontrar diversa informação sobre esta matéria.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) prevê diversos normativos que atribuem importância à saúde pública no seio da União Europeia (UE). Também a [Carta dos Direitos Fundamentais na União Europeia](#), consagra no artigo 35.º que «na definição e execução de todas as políticas e ações da União é assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana».

O artigo 83.º do TFUE dispõe que podem ser estabelecidas, por meio de diretivas, regras mínimas relativas à definição de infrações penais e sanções nos domínios da

³⁴ Nos termos do n.º 4 do artigo 1.º-A da [Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho](#) «No que respeita às novas substâncias psicoativas aditadas ao anexo da presente decisão-quadro, os Estados-Membros que ainda não o tenham feito põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para aplicar o disposto na presente decisão-quadro a essas novas substâncias psicoativas logo que possível e, o mais tardar, seis meses após a entrada em vigor do ato delegado que altera o anexo. Do facto informam imediatamente a Comissão».

criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, na qual se inclui o tráfico de droga.

Sobre a matéria em apreço, ressalva-se a [Decisão-Quadro 2004/757/JAI](#) que «visa combater o tráfico de droga de forma a limitar o fornecimento e consumo de drogas», estabelecendo regras mínimas a serem respeitadas e sanções mínimas a serem aplicadas pelos países da União Europeia. Este decisão define «droga» como qualquer substância abrangida pela Convenção das Nações Unidas sobre os Estupefacientes de 1961, com as alterações introduzidas pelo Protocolo de 1972 [Convenção sobre os Estupefacientes], e pela Convenção de Viena sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971 [Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas], bem como as substâncias sujeitas a controlo nos termos da [Ação Comum 97/396/JAI](#), relativa ao intercâmbio de informações, avaliação de risco e controlo das novas drogas sintéticas.

Este instrumento legal foi alterado pela [Diretiva \(UE\) 2017/2103](#), a fim de incluir novas substâncias psicoativas (NSP) na definição de droga. Assim, este documento estabelece «os elementos essenciais da definição de droga, assim como o procedimento e os critérios para a inclusão de novas substâncias psicoativas nessa definição». Entende-se por «droga» qualquer substância abrangida pela Convenção sobre Estupefacientes, pela Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas e qualquer substância enumerada no anexo da Decisão-Quadro, e define NSP como uma substância na forma pura ou numa preparação que, não estando abrangida por nenhuma daquelas Convenções, pode colocar riscos sociais ou para a saúde semelhantes aos colocados pelas substâncias abrangidas pelas referidas Convenções.

No âmbito desta Diretiva, é ainda conferido à Comissão Europeia o poder de adotar atos delegados com vista à inclusão de novas substâncias psicoativas na lista constante do anexo. Isso substituirá a prática atual de programar a inclusão de novas substâncias psicoativas através da Decisão de Execução (UE) 2017/2170 do Conselho ao abrigo da Decisão 2005/387/JHA do Conselho. «Ao considerar a inclusão de uma nova substância psicoativa na lista, a Comissão tem de ter em consideração se: a extensão ou padrões da sua utilização e a sua disponibilidade e potencial de difusão na UE são significativos; os danos para a saúde causados pelo consumo representam uma ameaça para a vida devido (1) à sua à sua toxicidade aguda ou crónica, e (2) risco de abuso ou potencial de criar dependência».

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

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

Deste modo, qualquer alteração das listas anexas às referidas Convenções afeta diretamente as regras comuns da UE e altera o alcance das mesmas, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do TFUE. Tal sucede independentemente de a substância em causa já ser objeto de controlo em toda a União.

Assim, com base numa avaliação dos riscos ou avaliação combinada de riscos, o anexo da [Decisão-Quadro 2004/757/JAI](#), vai sendo alterado por forma a aditar novas substâncias na definição de «droga».

Refira-se, também, o [Regulamento \(CE\) n.º 1920/2006](#) que alargou o papel do [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência](#) de forma a incluir novas atribuições resultantes da Decisão n.º 2005/387/JAI, nomeadamente o acompanhamento de questões como as novas tendências no consumo de droga. A este propósito, destaca-se o [Regulamento \(UE\) 2017/2101](#) que altera o Regulamento (CE) n.º 1920/2006 no que se refere ao intercâmbio de informações, ao [sistema de alerta rápido](#) e aos [procedimentos de avaliação dos riscos](#) das NSP.

Por último cumpre ainda fazer referência à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - [COM\(2020\) 606 final](#) - apresentando a nova Agenda e Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga para 2021-2025.

Relativamente à iniciativa em apreço, que visa transpor a [Diretiva Delegada \(UE\) 2022/1326](#) que altera o anexo da Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho no respeitante à inclusão de novas substâncias psicoativas na definição de «droga», que adita dois pontos ao anexo da Decisão-Quadro 2004/757/JAI, com a seguinte redação:

«20. 2-(metilamino)-1-(3-metilfenil)propan-1-ona (3-MMC).

21. 1-(3-clorofenil)-2-(metilamino)propan-1-ona (3-CMC)»

A decisão de proibir estas substâncias baseia-se numa avaliação dos riscos realizada pela Agência Europeia da Droga (Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência), de acordo com os respetivos [relatórios iniciais e técnicos](#).

Nos termos do artigo 2.º da Diretiva Delegada, o presente instrumento deve ser transposto até 18 de fevereiro de 2023.

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Considerando que a presente iniciativa respeita aos termos da inclusão de novas substâncias psicoativas na definição de «droga», enquadrados no âmbito da [Diretiva Delegada \(UE\) 2022/1326 da Comissão, de 18 de março de 2022](#)³⁵ que altera o anexo da [Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004](#), de acordo com a informação prestada pelos Estados-membros disponível no portal da internet [Eur-lex](#)³⁶, respetivamente, Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chéquia, Eslovénia, Eslováquia, Estónia, Finlândia, Irlanda, Grécia, França, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, declararam a transposição para o direito nacional, do presente enquadramento legal.

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

O [Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime \(UNODC\)](#)³⁷ é a agência das [Nações Unidas](#) responsável por apoiar os países na implementação das [três convenções da ONU](#) sobre drogas, respetivamente:

- [Convenção Única de 1961 sobre os Estupefacientes](#)³⁸, emendada pelo [Protocolo de 1972](#);
- [Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas](#), de 1971; e
- [Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas](#), de 1988.

³⁵ Disponível no sítio da Internet do [eur-lex.europa.eu](#). Consultas efetuadas a 15.03.2023.

³⁶ Disponível no sítio da Internet do [eur-lex.europa.eu](#). Consultas efetuadas a 15.03.2023.

³⁷ *United Nations Office on Drugs and Crime*. Disponível no sítio da Internet do [unodc.org](#). Todas as ligações eletrónicas são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 15.03.2023.

³⁸ Todas as referências legislativas são feitas para o portal do [ministeriopublico.pt](#), salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 15.03.2023.

Com base nestas convenções, o UNODC auxilia os Estados-membros a desenvolver suas legislações nacionais sobre drogas, buscando estabelecer marcos legais de referência sobre o assunto, tanto nacional, quanto regional e globalmente. Durante as [sessões](#) deste organismo, procedem-se as alterações às listas de substâncias anexas às Convenções, com base nas recomendações da Organização Mundial de Saúde. As alterações destas listas de substâncias resultam em repercussões diretas sobre o âmbito de aplicação do direito da União Europeia, no domínio do controlo das drogas.

As competências da UNODC abrangem ainda a realização de análises sobre a situação mundial das drogas³⁹, bem como o desenvolvimento e propostas para lutar contra os problemas relacionados com elas.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

De acordo com a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se encontram pendentes, na presente data, iniciativas legislativas ou petições sobre a matéria.

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na atual Legislatura, foi apreciada e aprovada a [Proposta de Lei n.º 50/XV/1.ª \(Governo\)](#) - Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, iniciativa que deu origem à [Lei n.º 9/2023, de 3 de março](#) - *Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, transpondo a [Diretiva Delegada \(UE\) 2022/1326](#), da Comissão, de 18 de março de 2022, e alterando 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.*

Na anterior Legislatura, foram apreciadas e aprovadas as seguintes iniciativas legislativas:

³⁹ Ver a propósito o [World Drug Report 2022](#). Disponível no sítio da Internet do [unodc.org](#). Consultas efetuadas a 15.03.2023.

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

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

- [Proposta de Lei n.º 2/XIV/1.ª \(Governo\)](#) - Procedeu à transposição da Diretiva Delegada (UE) 2019/369 da Comissão, de 13 de dezembro de 2018, a fim de incluir novas substâncias psicoativas na definição de droga, introduzindo a vigésima quarta alteração 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 que deu origem à [Lei n.º 15/2020](#), de 29 de maio, que *Procede à vigésima quarta alteração 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, aditando-lhes novas substâncias, em transposição da Diretiva Delegada (UE) 2019/369 da Comissão, de 13 de dezembro de 2018.*

- [Proposta de Lei n.º 80/XIV/2.ª \(GOV\)](#) - Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga - que deu origem à [Lei n.º 25/2021, de 11 de maio](#), que *Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, transpondo a Diretiva Delegada (UE) 2020/1687 da Comissão, de 2 de setembro de 2020, e alterando 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;*

- [Proposta de Lei n.º 102/XV/2.ª \(GOV\)](#) - Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga - que deu origem à [Lei n.º 49/2021, de 23 de julho](#), que *Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, transpondo a Diretiva Delegada (UE) 2021/802 da Comissão, de 12 de março de 2021, e alterando 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.*

Foi ainda apreciada e rejeitada a Proposta de Lei n.º 75/XIV/2.ª (ALRAM) - [Inclusão das novas substâncias psicoativas na Lei de combate à droga](#), que a presente iniciativa retoma parcialmente.

Nas XIII e XII Legislaturas, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas sobre a matéria em apreciação:

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

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

- Proposta de Lei n.º 207/XIII/4.^a (GOV) - [Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, transpondo a Diretiva Delegada \(UE\) 2019/369 da Comissão](#) – (iniciativa caducada em 24 de outubro de 2019);
- Proposta de Lei n.º 143/XIII/3.^a (GOV) - [Altera a Lei de Combate à Droga, transpondo a Diretiva \(UE\) 2017/2103](#). [que deu origem à [Lei n.º 8/2019, de 01/02](#)]
- Proposta de Lei n.º 35/XIII/2.^a (GOV) - [Procede a vigésima segunda alteração 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, aditando várias substâncias à Tabela II - A](#) [a qual deu origem à [Lei n.º 7/2017, de 02/03](#)]
- Proposta de Lei n.º 240/XII/3.^a (GOV) - [Procede à vigésima primeira alteração 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, aditando a substância alfa-fenilacetoneitrilo à tabela anexa V](#). [que deu origem à [Lei n.º 77/2014, de 11/11](#)]
- Projeto de Lei n.º 501/XII/3.^a (PSD e CDS-PP) - [Procede à vigésima alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 12 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, aditando a substância 5 \(2-aminopropil\)indole à tabela anexa II-A e a substância 4 metilamfetamina à tabela anexa II-B](#). [que deu origem à [Lei n.º 22/2014, de 28/04](#)]
- Proposta de Lei n.º 199/XII/3.^a (GOV) - [Procede à vigésima alteração 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, aditando a substância 4 metilamfetamina à tabela anexa II-B](#). [que deu origem à [Lei n.º 22/2014, de 28/04](#)]
- Projeto de Lei n.º 129/XII/1.^a (CDS-PP) - [Décima oitava alteração 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, acrescentando a Mefedrona e o Tapentadol às tabelas que lhe são anexas](#). [que deu origem à [Lei n.º 13/2012, de 26/03](#)]

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.^a (ALRAM)

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

- Projeto de Lei n.º 101/XII/1.ª (PSD) - [Altera 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.](#) [que deu origem à [Lei n.º 13/2012, de 26/03](#)];
- [Proposta de Lei n.º 86/XII](#) – *Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas* (iniciativa caducada em 19 de abril de 2015).

Consultada a mesma base de dados, foi identificada uma petição sobre matéria idêntica, apreciada na IX Legislatura:

[Petição n.º 37/IX/1.ª](#) - Pretendem um projecto de combate ao tráfico e consumo de drogas.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 7 de março de 2023, a audição dos restantes órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 6.º da [Lei n.º 40/96, de 31 de agosto](#), que regula a audição daqueles órgãos, e do artigo 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Em 8 de março de 2023, a Comissão promoveu a consulta escrita da [Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde I.P. \(INFARMED\)](#), do [Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências \(SICAD\)](#) e do [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência \(OEDT\)](#).

Os pareceres ainda não recebidos, caso venham a ser enviados, serão também disponibilizados na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

Proposta de Lei n.º 65/XV/1.ª (ALRAM)

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

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração maioritariamente positiva do impacto de género, muito embora o conteúdo da iniciativa pareça apontar para um impacto neutro, uma vez que o género não parece ficar afetado pela aplicação das normas a aprovar, o que não pode deixar de relevar para o juízo a fazer pelos Deputados, na apreciação da iniciativa.

Tal valoração é imposta pela Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, que determina que a valoração do impacto de género – positiva, neutra ou negativa – visa assegurar a quantificação ou qualificação dos efeitos da norma no que respeita à igualdade entre homens e mulheres, podendo resultar em “*propostas de melhoria ou recomendações, quanto à redação do projeto ou quanto às medidas tendentes à sua execução*” (artigos 10.º a 12.º da Lei).

O juízo da proponente no sentido do impacto de género positivo da presente iniciativa é um dos três resultados possíveis da avaliação de impacto imposta por Lei, mas a sua consideração não parece coincidir com o objeto da iniciativa em apreço que, salvo melhor opinião, não é propício a afetar a igualdade de género.

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

BALSA, Casimiro – **IV inquérito nacional ao consumo de substâncias psicoativas na população geral** [Em linha] : **Portugal 2016/17**. Lisboa : Instituto da Droga e da Toxicod dependência, 2018. [Consult. 7 mar. 2023]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134916&img=21957&save=true>>.

Resumo: Último relatório produzido pelo SICAD – Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências, sumaria as conclusões do inquérito que reuniu 12.023 entrevistas, cujo universo foi a população residente em Portugal, entre os 15 e os 74 anos de idade, com resultados ponderados por sexo, grupos etários e pelas regiões, ao nível das NUT II. O relatório conclui que «o consumo de qualquer substância psicoativa ilícita é de 10,4% ao longo da vida, de 4,8% nos últimos 12 meses, e de 3,9% nos últimos 30 dias. Para esta prevalência, a substância que mais contribui é a canábis, que apresenta para os consumos ao longo da vida uma prevalência de 9,7%, para os últimos 12 meses 4,5% e para os últimos 30 dias 3,8%. A cocaína é, das restantes substâncias psicoativas consideradas, a única que apresenta uma prevalência ao longo da vida superior a um ponto percentual (1,1%). As restantes apresentam prevalências ao longo da vida entre os 0,6% (ecstasy) e os 0,2% (cogumelos alucinógenos). A prevalência ao longo da vida relativamente ao consumo de novas substâncias psicoativas é de 0,3%.»

NAPOLETANO, Simona [et al.] – New psychoactive substances and receding COVID-19 pandemic : really going back to “normal”?. **Acta Biomedica** [Em linha]. V. 93, n.º 2 (2022), 5 p. [Consult. 7 mar. 2023]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141885&img=30073&save=true>>.

Resumo: Segundo os autores, «o aumento contínuo de novas substâncias psicoativas (NPS), ou seja, moléculas psicotrópicas concebidas e sintetizadas para replicar os efeitos das drogas tradicionais de abuso, a fim de contornar os programas de controlo de substâncias proibidas, representa um desafio de enorme magnitude para os sistemas de deteção de substâncias e de aplicação da lei em todo o mundo.» Por outro lado, consideram que «seria negligente ignorar o papel desempenhado pela emergência de saúde pública sem precedentes relacionada com a pandemia de COVID-19 na exacerbação da crise de NPS», na medida em que «o desvio de recursos, de facto, dificultou as abordagens convencionais de monitorização, vigilância, controle e respostas de saúde pública», ao mesmo tempo que a própria pandemia trouxe profundas alterações nos padrões de abuso de substâncias, abrindo novos circuitos de oferta e procura, com muitas interações online, para as quais os sistemas de deteção e monitorização não estão completamente preparados ou adaptados.

SIMÃO, Ana Y. [et al.] – An update on the implications of new psychoactive substances in public health. **International journal of environmental research and public health** [Em linha]. V. 19, n.º 8 (2022), 42 p. [Consult. 7 mar. 2023]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141884&img=30071&save=true>>.

Resumo: O presente artigo surge no contexto da grande atenção dada ao surgimento de novas substâncias psicoativas, motivada pela divulgação de vários casos de intoxicações agudas e mortes envolvendo, por exemplo, opiáceos sintéticos. Os autores reconhecem ter havido, nos últimos anos, profundas alterações na legislação sobre consumo, comercialização e síntese desses compostos. Ao mesmo tempo, os sistemas de alerta rápido sofreram alterações, como resposta ao surgimento de novas substâncias e novos mercados, principalmente através da internet. Por outro lado, é assumido pelos autores que existe ainda um défice de conhecimento em relação aos efeitos produzidos pelo consumo, principalmente no que diz respeito à toxicidade crónica. Este artigo pretende «fornecer uma descrição detalhada dessas substâncias do ponto de vista do consumo, toxicocinética e consequências para a saúde, incluindo relatos de casos de intoxicações, a fim de auxiliar investigadores e agentes de saúde pública que atuam diariamente nessa área.»

UNIÃO EUROPEIA. Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência – **New psychoactive substances** [Em linha] : **25 years of early warning and response in Europe : an update from the EU Early Warning System**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2022. [Consult. 7 mar. 2023]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134905&img=30069&save=true>>.

Resumo: Este relatório, divulgado em junho de 2022, fornece uma visão geral da situação europeia em relação a novas substâncias psicoativas, com o propósito de apoiar o planeamento de respostas ao problema. Define estas novas substâncias como um vasto conjunto de drogas não controladas pelas Convenções das Nações Unidas, incluindo «estimulantes, canabinóides sintéticos, benzodíapinas (e outros sedativo-hipnóticos), alucinogéneos e dissociativos», desenvolvidas para «mimetizar os efeitos de drogas controladas internacionalmente e vendidas como seus substitutos “legais”». Em relação à tendência observada no período 2016-2022, o relatório constata uma

queda no número de novas substâncias a surgir em cada ano (para cerca de 50, totalizando perto de 320), em paralelo com aspetos de maior complexidade, emergência de substâncias mais potentes, muitas vezes ligadas a padrões mais problemáticos de consumo ou dirigidas a populações mais marginalizadas, consumidoras crónicas ou de longa-duração. Constata ainda uma crescente integração com o mercado de drogas ilícitas estabelecido, e uma maior diversificação das cadeiras de abastecimento, tornando o mercado mais resiliente às medidas de controlo. Fazendo um ponto da situação, «em 31 de dezembro de 2021, o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência monitorizava 884 novas substâncias psicoativas que surgiram no mercado europeu de drogas desde o início da monitorização, em 1997. Isto inclui 52 substâncias notificadas pela primeira vez em 2021. O número de novas substâncias psicoativas notificadas em 2021 continua a tendência observada desde 2016 de cerca de 50 novas substâncias a surgir pela primeira vez em cada ano, bastante abaixo do máximo de 100 substâncias observado em 2014 e 2015. Esta descida reflete os esforços sustentados de controlo e restrição da venda de novas substâncias na Europa, bem como as medidas introduzidas para restringir a produção e comércio nos países fornecedores, como a China.»

UNIÃO EUROPEIA. Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência – **Relatório europeu sobre as drogas [Em linha] : tendências e evoluções : 2022.** Luxemburgo : Serviço de Publicações da União Europeia, 2022. [Consult. 7 mar. 2023]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116638&img=30070&save=true>>.

Resumo: O presente relatório baseia-se em informação fornecida ao Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (EMCDDA) pelos Estados-Membros da União Europeia, pelo país candidato Turquia e pela Noruega, num processo de fornecimento de dados anual, descrevendo o fenómeno da droga na Europa até ao final de 2021. Em síntese, «a avaliação global é de que a disponibilidade e o consumo de droga se mantêm a níveis elevados em toda a União Europeia, embora existam diferenças consideráveis entre os países. Estima-se que aproximadamente 83,4 milhões, ou seja, 29 % dos adultos (15-64 anos) na União Europeia, tenham alguma vez consumido uma droga ilícita, sendo que o consumo foi comunicado por mais homens (50,5 milhões) do que por mulheres (33 milhões). A cannabis continua a ser a substância

mais consumida, com mais de 22 milhões de adultos europeus a comunicarem o seu consumo no último ano. Os estimulantes são a segunda categoria indicada com mais frequência. Estima-se que, no último ano, 3,5 milhões de adultos tenham sido consumidores de cocaína, 2,6 milhões de MDMA e 2 milhões de anfetaminas. Cerca de 1 milhão de europeus consumiram heroína ou outro opiáceo ilícito no último ano. Embora a prevalência do consumo de opiáceos seja inferior à de outras drogas, os opiáceos continuam a representar a maior parte dos danos atribuídos ao consumo de drogas ilícitas. Tal é ilustrado pela presença de opiáceos, frequentemente em combinação com outras substâncias, que se verificou em cerca de três quartos das overdoses fatais comunicadas na União Europeia em 2020. É importante notar que a maioria das pessoas com problemas de consumo de droga consome uma série de substâncias. Também assistimos a uma complexidade consideravelmente maior nos padrões de consumo de droga, estando agora os medicamentos, as novas substâncias psicoativas não controladas e as substâncias como a cetamina e a GBL/GBH associados a problemas de droga em alguns países ou entre alguns grupos. Esta complexidade reflete-se no reconhecimento crescente de que o consumo de drogas está ligado ou complica a forma como respondemos a uma vasta gama de questões sociais e de saúde atualmente mais prementes. Entre estas questões contam-se os problemas de saúde mental e os danos próprios, a falta de habitação, a criminalidade juvenil e a exploração de pessoas e comunidades vulneráveis.»