



Projeto de Lei n.º 848/XV

Altera o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, esclarecendo a descriminalização da detenção de droga para consumo independentemente da quantidade e estabelecendo prazos regulares para a atualização das respetivas normas regulamentares

Exposição de Motivos

Há cerca de 20 anos foi descriminalizado em Portugal o consumo de drogas, com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de junho, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, através da qual se adotou uma nova Estratégia Nacional de Luta Contra, que foi saudada em várias instâncias internacionais.

A guiar a Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga está a «convicção humanista, que leva em conta a complexidade dos dramas humanos que tantas vezes se traduzem no consumo de drogas e na dependência, que considera o toxicodependente, no essencial, como um doente, exige a garantia de acesso a meios de tratamento a todos os toxicodependentes que se desejem tratar (...)».¹

Resulta claro que um dos eixos fulcrais desta Estratégia Nacional é o «descriminalizar o consumo de drogas, proibindo-o como ilícito de mera ordenação social». De forma inequívoca, «o que a Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga propôs no seu relatório final foi (...) a descriminalização do consumo privado de drogas (...) e, (...) a descriminalização da detenção (ou posse) e da aquisição dessas drogas para esse consumo privado.»

¹ Pág. 2972.



Com este modelo remeteu-se o consumo para o direito de mera ordenação social, reconhecendo-se, como evidencia EDUARDO MAIA COSTA², que «nenhum bem jurídico-penal subjaz ao consumo pessoal condição de criminalização de qualquer conduta.» e afirmou-se a primazia de uma intervenção orientada para o tratamento dos toxicod dependentes e a aplicação de programas destinados à redução de danos e riscos.

Dispôs-se no art. 2.º da Lei 30/2000 que «1 - O consumo, a aquisição e a detenção para consumo próprio de plantas, substâncias ou preparações compreendidas nas tabelas referidas no artigo anterior constituem contra-ordenação.» e que «2 - Para efeitos da presente lei, a aquisição e a detenção para consumo próprio das substâncias referidas no número anterior não poderão exceder a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias.»

Apesar de existir na doutrina o entendimento de que esta referência à «a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias» constitui mero indício de que, sendo o valor inferior, o propósito seria o de consumo e, sendo o valor superior, o propósito seria o de tráfico (pelo que poderia existir tráfico mesmo que a pessoa detivesse quantidade inferior e a hipótese poderia ser de consumo quando se detivesse quantidade superior), o Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de Fixação de Jurisprudência 8/2008, entendeu que «Não obstante a derrogação operada pelo artigo 28.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro, o artigo 40.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, manteve-se em vigor não só «quanto ao cultivo» como relativamente à aquisição ou detenção, para consumo próprio, de plantas, substâncias ou preparações compreendidas nas tabelas I a IV, em quantidade superior à necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias.»

² «Consumo de Estupefacientes: Evolução e Tensões no Direito Português», in Revista JULGAR, n.º 32, Almedina, 2017, pág. 170.



O que sucede, pois, em consequência da vigência do referido Acórdão é que a aquisição e a detenção de droga, mesmo que para consumo próprio, constitui crime de consumo, nos termos do artigo 40.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, desde que seja em quantidade superior à necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias.

«Em matéria penal (e no direito sancionatório em geral), há princípios rectores, imanes, que comandam a teoria do direito penal, desde a formulação à interpretação das respectivas normas: o princípio da legalidade e as especificidades da interpretação das normas de direito penal, nomeadamente a proibição da analogia.», escrevia o Juiz CONSELHEIRO ANTÓNIO HENRIQUES GASPAS, ex-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, no seu voto de vencido no referido Aresto.

Como refere FIGUEIREDO DIAS³ «por mais socialmente nocivo e reprovável que se afigure um comportamento, tem o legislador de o considerar como crime (descrevendo -o e impondo-lhe como consequência jurídica uma sanção criminal) para que ele possa como tal ser punido. Esquecimentos, lacunas, deficiências de regulamentação ou de redacção funcionam por isso sempre contra o legislador e a favor da liberdade, por mais evidente que se revele ter sido intenção daquele (ou constituir finalidade da norma) abranger na punibilidade também certos (outros) comportamentos».

A este propósito, como sintetiza ANTÓNIO HENRIQUES GASPAS no referido voto vencido «uma vez que anteriormente à Lei n.º 30/2000 nunca o consumo fora punido nos termos das restantes actividades de largo espectro da tipicidade do artigo 21.º (ou dos artigos 25.º ou 26.º) do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, a superação por tal modo de um hipotético «vazio legislativo», isto é, «a punição de quem detenha droga para

³ Direito Penal — Parte Geral, Tomo I, «Questões fundamentais. A doutrina geral do crime», 2004, p. 168.



consumo em quantidade superior à referida no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 30/2000», como conclui RUI PEREIRA⁴ «só pode resultar de uma aplicação analógica de normas incriminadoras, expressamente proibida pelo artigo 29.º, n.os 1 e 3, da Constituição (e pelo artigo 1.º, n.os 1 e 3, do Código Penal).»

Dúvidas não restam, pois, que «a norma do artigo 28.º da Lei n.º 30/2000 é peremptória, directa, e com alcance imediatamente apreensível por si — o artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro foi expressamente revogado, excepto — o que também é directo e imediato — no que se refere ao cultivo de plantas para consumo privado próprio» como inequivocamente conclui ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR.

Esta foi, pois, a vontade inequívoca do legislador, pelo que, «o exercício metodológico que conduziria a manter parcialmente em vigor uma norma expressamente revogada, restringindo o sentido da revogação, equivale, no rigor material das coisas, a uma extensão da norma revogada, que seria determinada pela teleologia que uma particular concepção do intérprete considerasse presente no plano do legislador ao formular a sequência normativa na execução de uma ideia, directamente expressa, de política legislativa. Mas nem tal concepção teleológica é patente (bem em diverso, a nova ideia de política criminal foi precisamente a descriminalização do consumo de drogas como resulta da intenção política enunciada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, de 26 de Maio, que aprovou a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, sobre o tratamento sancionatório do consumo de droga) nem a conseqüente extensão teleológica (descriminalização do consumo apenas quando o consumidor detivesse produto para o consumo de 10 dias) é admissível como instrumento metodológico com

⁴ «A descriminalização do consumo de droga», in Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias, p. 1172.



o efeito de adensar a dimensão penal de comportamentos, enfraquecendo e encurtando o princípio da legalidade.»

O resultado da aplicação da referida Jurisprudência sobre a subsistência da criminalização da detenção de droga para consumo é inequívoco e preocupante. Conforme refere o Relatório Anual de 2018 do Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD), foram condenadas 1820 pessoas ao abrigo da Lei da Droga em 2018, cerca de 57% foram-no por tráfico, 43% por consumo e menos de 1% por tráfico-consumo. O Relatório é claro sobre esta matéria ao afirmar que «É de notar que as condenações por consumo que aumentaram a partir de 2009 - relacionado com a fixação de jurisprudência sobre as situações para consumo próprio em quantidade superior à necessária para o consumo médio individual durante 10 dias - têm registado um acréscimo significativo nos últimos anos. Em cerca de 99% das condenações por consumo em 2018 foi feita a referência expressa a este Acórdão»⁵.

Neste conspecto, importa afirmar que a mera posse de droga para consumo individual não é uma «antecâmara necessária de uma linha evolutiva para um estágio criminal de nível superior como é o caso do tráfico», uma conclusão feliz de JOSÉ TOMÉ DE CARVALHO e RUI PEDRO LUÍS⁶. Aliás como bem sintetiza FARIA COSTA⁷, não há nenhuma razão para «o legislador querer continuar a punir como crime, em função de um critério puramente quantitativo, uma conduta que, com fundamentos vários, decidiu despenalizar».

Mais de 20 anos passados desde a instituição de um novo paradigma nesta matéria pode dizer-se que o destino vaticinado por muitos, de que Portugal se transformaria num

⁵ Pág. 112

⁶ “Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça do Pleno das Secções Criminais n.º 8/2008. Fixação de Jurisprudência ou um verdadeiro Assento? – As hipotéticas questões constitucionais que podem afetar a compatibilidade do aresto com a Lei Fundamental”, in Revista JULGAR, n.º 23, Almedina, 2014, pág. 228.

⁷ Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 134, n.º 3930, fls. 275 ss.



paraíso de consumidores em níveis alarmantes, com uma insegurança urbana incontrolada, falhou clamorosamente.

À luz do dados que constam do Relatório Europeu sobre Drogas de 2019, elaborado pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, designadamente os que respeitam às estimativas de prevalência de consumo do nosso País, medidas em contexto Europeu, são bastante favoráveis, assinalando-se, aliás, que são consideravelmente melhores do que as que apresentam a grande maioria dos países onde se mantém com rigor a criminalização do consumo. A título exemplificativo, relativamente à prevalência do consumo de cannabis em 2019, Portugal encontra-se no escalão entre 5,1 e 10, abaixo de países que criminalizam o consumo, nomeadamente França (>15) e Alemanha, Inglaterra, Finlândia e Noruega (10,1-15), assim como de países que punem o seu consumo administrativamente, designadamente Espanha e Itália (>15). Relativamente à cocaína, Portugal situa-se no primeiro escalão, entre 0 e 0,5, bastante inferior a toda a Europa Ocidental e do Sul (Espanha, França e Inglaterra com >2,5; Itália, Alemanha e Bélgica com resultados entre o 1,1 e 2,5).

Como conclui o Sumário Executivo do Relatório Anual de 2018 do SICAD⁸, «Portugal continua a surgir abaixo dos valores médios europeus nas prevalências de consumo recente de cannabis, de cocaína e de ecstasy (e ainda mais quando se trata da população de 15-34 anos), as três substâncias ilícitas com maiores prevalências de consumo em Portugal.»

Vale isto por dizer que o cenário catastrofista que muitos vaticinavam não se concretizou. A descriminalização em Portugal não só não produziu um aumento

⁸ Pág. 8.



exponencial do consumo, como os seus resultados indicam que a descriminalização per si não representa nenhum fator de incentivo ao consumo.

Torna-se, pois, necessária, como conclui EDUARDO MAIA COSTA⁹, uma intervenção legislativa «no sentido de considerar toda a detenção/aquisição de estupefacientes descriminalizada, desde que se prove evidentemente que se destina a consumo pessoal (...). O limite quantitativo apenas poderá funcionar como mero indício de tráfico, devendo o Ministério Público remeter o processo à CDT, quando, sendo embora a quantidade superior, se indiciar uma situação de detenção para consumo ou, inversamente, o processo ser remetido pela CDT ao Ministério Público quando a quantidade for inferior mas se concluir pela indiciação de tráfico».

Adicionalmente, uma outra realidade convoca o legislador quanto à necessidade de melhorar a qualidade do quadro normativo vigente neste domínio. Volvidos praticamente 23 anos desde a mudança de paradigma operada pela Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, registam-se mudanças significativas nos desafios que a problemática das drogas apresenta, incluindo o aparecimento de substâncias não controladas, designadamente as Novas Substâncias Psicoativas (doravante NSP).

As NSP – vulgo drogas sintéticas – têm suscitado elevada preocupação em vários países europeus, como é o caso de Portugal, devido à fluidez com que são introduzidas no mercado, à sua mutação permanente, e à especial perigosidade que representam para a integridade física e psíquica dos consumidores.

⁹ Cfr. Eduardo MAIA COSTA, “Consumo de estupefacientes, evolução e tensões no direito português”, *Julgar*, 32, Maio-Agosto de 2017.



De acordo com o Relatório Europeu sobre Drogas 2022: Tendências e evoluções¹⁰, «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 não fatais».

Ainda segundo o referido 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».

Em Portugal, as NSP têm tido particular impacto nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, onde a circulação das referidas substâncias se tem revelado bastante expressiva.

Esta questão revela-se particularmente relevante uma vez que apesar das NSP – identificadas até à data – já se encontrarem incluídas nas tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que estabelece o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, as referidas substâncias não

¹⁰ EMCDDA – Relatório Europeu sobre Drogas 2022: Tendências e evoluções [Em linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2022.



se encontram ainda refletidas em conformidade no mapa anexo à Portaria n.º 94/96 de 26 de março, que operacionaliza o referido decreto-lei, e que define os limites quantitativos máximos para cada dose média individual diária.

Tal circunstancialismo além de promover uma disparidade injustificada entre os consumidores das drogas sintéticas e não sintéticas, promove uma criminalização arbitrária e nociva dos consumidores de NSP.

Em conformidade com o exposto, além da reconhecida importância de um aditamento mais célere de novas substâncias à lista anexa ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que estabelece o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, torna-se premente que a Portaria n.º 94/96 de 26 de março, a que se refere o n.º 2 do art.º 71º do referido Decreto-lei, seja atualizada num prazo curto, de modo a acautelar as referidas situações de desigualdade entre drogas sintéticas e não sintéticas, traficantes e consumidores.

Além de tudo quanto ficou dito revela-se ainda necessária a atualização da entidade referida no n.º 1 do artigo 71º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, passando a constar “Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I. P.” onde agora consta “Conselho Superior de Medicina Legal”, porquanto, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de julho, a primeira entidade veio a suceder nas competências da segunda, impondo-se assim a competente atualização.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentam o seguinte Projeto de Lei:



Artigo 1.º

Objeto

A presente lei esclarece a descriminalização da detenção de droga para consumo independentemente da quantidade e estabelece prazos para a atualização regular da respetiva regulamentação, procedendo:

- a) À vigésima-nona alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro
- b) À segunda alteração à Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro.

Artigo 2.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro

Os artigos 40.º e 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 40.º

[...]

1 – [...].

2 – A aquisição e a detenção para consumo próprio das substâncias referidas no número anterior que exceda a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias constitui mero indício de que o propósito pode não ser o de consumo.

3 - No caso do n.º 1, se o agente for consumidor ocasional, pode ser dispensado de pena.



Artigo 71.º

[...]

1 – Os membros do Governo responsáveis pelas áreas da Justiça e da Saúde, ouvidos o Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P., e o Laboratório de Polícia Científica da Polícia Judiciária, determinam, mediante portaria:

a) [...];

b) [...];

c) [...].

2 – A portaria a que se refere o número anterior deve ser atualizada, sempre que possível, a cada seis meses, ou logo que os dados da evolução científica ou os indicadores dos consumos revelem uma necessidade de intervenção.

3 – [...].»

Artigo 3.º

Alteração à Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro

O artigo 2.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

1 – [...]

2 - Para efeitos da presente lei, a aquisição e a detenção para consumo próprio das substâncias referidas no número anterior que exceder a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período



de 10 dias constitui mero indício de que o propósito pode não ser o de consumo».

Artigo 4.º

Sem prejuízo do prazo previsto no n.º 2 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, na redação que lhe é dada pela presente lei, o Governo desencadeia a atualização da portaria a que se referida no prazo de 30 dias a contar da publicação da presente lei.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Palácio de São Bento, 23 de junho de 2023,

As Deputadas e os Deputados

Eurico Brilhante Dias

Cláudia Santos

Joana Sá Pereira

Francisco Vale César



Marta Freitas

Maria Antónia Almeida Santos

Miguel Costa Matos

Pedro Delgado Alves

Sérgio Ávila

Carlos Pereira

Miguel Iglésias

João Castro

Alexandra Leitão

Alexandre Quintanilha

Isabel Moreira

Pedro Anastácio