



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Gabinete do Presidente*

A Sua Excelência  
O Presidente da Assembleia da República  
Palácio de São Bento  
Lisboa

N/Ofício n.º 38/2023

Data: 29.08.2023

### **Autos de Fiscalização Preventiva n.º 880/23**

**Requerente: O Presidente da República**

Relativamente ao pedido de apreciação da constitucionalidade das normas dos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do Decreto n.º 77/XV da Assembleia da República, por violação do dever de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, consagrado nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v) e 229.º, n.º 2, todos da Constituição da República Portuguesa, requerido por Sua Excelência o Presidente da República, cumpre-me notificar Vossa Excelência do **Acórdão n.º 524/2023**, proferido por este Tribunal no processo de fiscalização preventiva acima identificado.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,

*thank - 20/08/23*

**Anexo: Cópia do acórdão n.º 524/2023**





C

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 524/2023

Processo n.º 880/2023

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Medeiros de Carvalho

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

#### I. RELATÓRIO

1. O Presidente da República vem, ao abrigo do artigo 278.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 51.º e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, adiante designada «LTC»), submeter à apreciação deste Tribunal, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, as normas constantes dos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º, do Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV, aprovado pela Assembleia da República em 19 de julho de 2023 (publicado no Diário da Assembleia da República, II Série - A, Número 267, de 1 de agosto de 2023, a fls. 12-14), que clarifica o regime sancionatório relativo à detenção de droga para consumo independentemente da quantidade e estabelece os prazos regulares para a atualização das normas regulamentares, alterando o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, recebido pelo Presidente da República para promulgação como lei em 9 de agosto de 2023.

2. Os preceitos do Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV cuja apreciação é requerida a este Tribunal têm o seguinte teor:

«Artigo 1.º

Objeto

A presente lei clarifica o quadro normativo penal relativo à detenção de droga para consumo independentemente da quantidade e estabelece prazos para a atualização regular da respetiva regulamentação, procedendo à:



C✓

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Alteração do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que revê a legislação do combate à droga, definindo o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas;

b) Segunda alteração à Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, que aprova o regime jurídico do consumo de estupefacientes, alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 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 – Quem, para o seu consumo, cultivar plantas, substâncias ou preparações compreendidas nas tabelas I a IV é punido com pena de prisão até 3 meses ou com pena de multa até 30 dias.

2 – A aquisição e a detenção para consumo próprio das substâncias referidas no número anterior constitui contraordenação.

3 – A aquisição e a detenção para consumo próprio das substâncias referidas no n.º 1 que exceda a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias constitui indício de que o propósito pode não ser o de consumo.

4 – No caso de aquisição ou detenção das substâncias referidas no n.º 1 que exceda a quantidade prevista no número anterior e desde que fique demonstrado que tal aquisição ou detenção se destinam exclusivamente ao consumo próprio, a autoridade judiciária competente determina, consoante a fase do processo, o seu arquivamento, a não pronúncia ou a absolvição e o encaminhamento para uma comissão para a dissuasão da toxicod dependência.

5 – No caso do n.º 1, o agente 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, IP, 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



CW

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 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 exceda a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias constitui indício de que o propósito pode não ser o de consumo.

3 – No caso de aquisição ou detenção das plantas, substâncias ou preparações referidas no n.º 1 que exceda a quantidade prevista no número anterior e desde que fique demonstrado que tal aquisição ou detenção se destinam exclusivamente ao consumo próprio, a autoridade judiciária competente determina, consoante a fase do processo, o seu arquivamento, a não pronúncia ou a absolvição e o encaminhamento para comissão para a dissuasão da toxicodependência”.

Artigo 4.º

**Atualização da portaria prevista no artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro**

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 referida no prazo de 30 dias a contar da publicação da presente lei.»

3. Conforme consta do pedido, é requerida a este Tribunal a fiscalização preventiva destas normas, por violação do dever de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, consagrado nos artigos 227.º, n.º 1, alínea *v*) e 229.º, n.º 2, ambos da Constituição da República Portuguesa (cf. a conclusão do pedido).

Pressupondo que a Constituição impõe a audição desses órgãos «se a matéria objeto do Decreto em apreciação respeita[r] a interesses predominantemente regionais ou merece[r], no plano regional, um tratamento específico» (cf. o n.º 6.º do pedido), afigura-se ao requerente que tal dever foi violado *in casu* pelas seguintes razões:

«7.º

Ora, importa referir que ambos os diplomas objeto de alteração foram sujeitos, na sua versão originária, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas. Tal sucedeu, de



av

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acordo com o referido no preâmbulo, quanto ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro. Já quanto à Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, o Decreto que lhe deu origem foi objeto de veto pelo Presidente da República Dr. Jorge Sampaio, sendo que constava da mensagem então enviada à Assembleia da República, o entendimento segundo o qual o diploma deveria ser submetido à audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas. Esta audição veio a ocorrer quanto à versão originária do diploma que entrou em vigor, bem como relativamente à sua primeira, e única até agora, alteração.

### 8.º

E compreende-se que assim seja: os regimes em causa possuem sérias implicações de saúde pública, com reconhecidas especificidades regionais. Para além das referidas incidências regionais de política pública de saúde, o diploma possui ainda uma relevante dimensão administrativa, com reflexo na organização regional.

### 9.º

Com efeito, e como referiu, em carta enviada ao Presidente da República, o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, “note-se que a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, entre os demais aspetos regulados, determinou a criação de comissões para o processamento das contraordenações e a aplicação de sanções e que, nos termos do seu artigo 27.º, veio a ser aplicada, com as necessárias adaptações e regulamentação, na Região Autónoma da Madeira, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 22/2001/M, de 4 de agosto, que, por sua vez, instituiu o órgão que na Região é o competente para atuar no âmbito do previsto na citada lei, a Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência. Este órgão da estrutura da administração regional autónoma, fruto da adaptação e regulamentação da Lei n.º 30/2000, para exercer as competências instituídas pela lei nacional no âmbito da Região Autónoma da Madeira, é convocado nas alterações legislativas aprovadas pelo Decreto n.º 77/XV, em apreço”.

### 10.º

Não por acaso, a exposição de motivos do projeto de lei do PSD, projeto de lei n.º 709/XV/1.ª, um dos que esteve na origem do presente Decreto, refere expressamente que “esta matéria assume especial relevância no que respeita às Regiões Autónomas, uma vez que o Relatório Anual referente a 2021 sobre “A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências”, do Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD), recentemente conhecido, refere a problemática existente nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, onde em relação ao consumo de ecstasy, destaca “as regiões (NUTS II) dos Açores, Madeira e de Lisboa com as prevalências de consumo recente mais altas, quer na população de 15-74 anos, como na de 15-34 anos” e, em relação às Novas Substâncias Psicoativas (NSP), “o consumo recente destas bem mais prevalente sobretudo nos Açores (3,6% na população de 15-74 anos e 6,1% na de 15-34 anos), mas também na Madeira (0,4% na população de 15-74 anos e 0,8% na de 15-34 anos), por comparação com as outras regiões.”

### 11.º

E acrescenta que “o consumo das NSP tem sido objeto de uma luta incessante por parte Governos Regionais da Madeira e dos Açores, tendo sido aprovada pela Região Autónoma da Madeira (RAM) em 2012 legislação do foro contraordenacional sobre as mesmas (Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, de 25 de outubro)”. O facto de existir legislação regional em matéria contraordenacional agrava a ausência de consulta do Decreto em apreciação na medida em que a articulação entre regimes pressupõe a intervenção regional.



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 12.º

O mesmo resulta do projeto de lei do PS, Projeto de Lei n.º 848/XV, referindo-se, expressamente na respetiva exposição de motivos, que “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”.

### 13.º

Importa ter em conta, de resto, que, em matéria de saúde, as Regiões Autónomas possuem competências próprias, designadamente no plano da Administração Regional, o que, desde logo, justifica a sua consulta, ademais quanto a matéria possui, como se viu, um indiscutível relevância e especial incidência de carácter regional.

### 14.º

Por outro lado, tanto o artigo 2.º como o artigo 4.º do Decreto remetem para portarias, no primeiro caso especificamente, no segundo, provendo a sua atualização, as quais não podem deixar de corresponder, no caso das Regiões Autónomas, a intervenções da Administração regional, como é designadamente o caso em matéria da saúde, cujas competências estão regionalizadas. De resto, como se viu, no caso da Região Autónoma da Madeira, foram criadas estruturas administrativas próprias, bem como a respetiva regulamentação, que não deixarão de ser afetadas pelo regime em apreciação.

### 15.º

Parece, pois, em linha com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, que o regime em causa respeita a “interesses predominantemente regionais ou (que), pelo menos, mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios”, devendo, assim, ser sujeito, nos termos constitucionais, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.»

4. O requerente juntou ao pedido a missiva do Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, que cita no ponto 9.º (cf. fls. 11-14).

5. Notificado para o efeito previsto no artigo 54.º da LTC, o Presidente da Assembleia da República ofereceu o merecimento dos autos (cf. fls. 24-32), juntando a informação n.º 54/DAPLEN/2023 relativa ao *iter* procedimental desenvolvido no processo parlamentar e conducente ao Decreto em apreciação.

6. Elaborado o memorando a que alude o artigo 58.º, n.º 2, da LTC e fixada a orientação do Tribunal, cumpre agora decidir, conforme previsto no artigo 59.º da mesma Lei.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### II. FUNDAMENTAÇÃO

#### A) Do conhecimento do pedido

7. Considerando a legitimidade do requerente, a circunstância de o pedido conter todas as indicações a que se refere o artigo 51.º, n.º 1, da LTC e a observância de todos os prazos aplicáveis (artigo 278.º, n.º 3, da Constituição e artigos 54.º, 56.º, n.º 4, 57.º, n.º 1 e 2, e 58.º da LTC), nada obsta ao conhecimento da questão de constitucionalidade formulada nos presentes autos.

#### B) Delimitação do objeto do pedido: as normas a apreciar e a questão de constitucionalidade suscitada

8. Tal como identificadas no pedido apresentado, as normas a apreciar são os artigos 1.º a 4.º do Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV (adiante abreviadamente designado «Decreto») que «clarifica o regime sancionatório relativo à detenção de droga para consumo independentemente da quantidade e estabelece prazos regulares para a atualização das normas regulamentares, alterando o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro», designadamente:

*i.* O artigo 1.º, que define o objeto da lei;

*ii.* O artigo 2.º, que altera a redação dos artigos 40.º e 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que revê a legislação do combate à droga, definindo o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas;

*iii.* O artigo 3.º, que altera a redação do artigo 2.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, que aprova o regime jurídico do consumo de estupefacientes, bem como a proteção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica, alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro; e

*iv.* O artigo 4.º, que estabelece que no prazo de 30 dias a contar da publicação da lei o Governo deverá desencadear a alteração da portaria a que se refere o artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro – ou seja, da Portaria n.º 94/96, de 26 de março, que define os procedimentos de diagnóstico e dos exames periciais necessários à caracterização do estado de toxicodependência, retificada pela Declaração n.º 11-H/96, de 29 de junho.

9. Uma vez que o Decreto é composto por cinco artigos, limitando-se o artigo 5.º a reger sobre a entrada em vigor da lei, pretende-se que este Tribunal se pronuncie sobre praticamente todas as suas disposições, o que se compreende atenta a circunstância de estar em causa uma alegada ofensa





Cu

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a preceitos constitucionais atinentes ao procedimento de formação do ato normativo, da qual resultaria um vício de inconstitucionalidade *procedimental* ou *formal*, que afeta integralmente o Decreto, já que «o acto é considerado formalmente como uma unidade» (GOMES CANOTILHO, J.J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 960).

10. Com efeito, a questão de constitucionalidade colocada no pedido é expressamente circunscrita à violação do dever que recai sobre os órgãos de soberania de ouvir «relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional», que em primeira linha decorre do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, sendo certo que a alínea v) do n.º 1 do artigo 227.º da Lei Fundamental atribui às Regiões Autónomas o poder de se pronunciarem «por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia».

11. A questão que integra o *thema decidendum* é a de saber se, atenta a matéria sobre que versam as normas identificadas no pedido, estamos perante uma questão da competência dos órgãos de soberania respeitante às regiões autónomas, na aceção do n.º 2 do artigo 229.º e da alínea v) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, considerando especialmente a motivação do pedido, segundo a qual:

i. «os regimes em causa possuem sérias implicações de saúde pública, com reconhecidas especificidades regionais» (8.º, 10.º-12.º);

ii. «o diploma possui ainda uma relevante dimensão administrativa, com reflexo na organização regional» (8.º), tanto mais que «em matéria de saúde, as Regiões Autónomas possuem competências próprias, designadamente no plano da Administração Regional, o que, desde logo, justifica a sua consulta» (13.º);

iii. «[o] facto de existir legislação regional em matéria contraordenacional agrava a ausência de consulta do Decreto em apreciação na medida em que a articulação entre regimes pressupõe a intervenção regional» (11.º); e

iv. «tanto o artigo 2.º como o artigo 4.º do Decreto remetem para portarias, no primeiro caso especificamente, no segundo, provendo a sua atualização, as quais não podem deixar de corresponder, no caso das Regiões Autónomas, a intervenções da Administração regional, como é designadamente o caso em matéria da saúde, cujas competências estão regionalizadas» (14.º).



CU

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### C) Enquadramento

#### C.1. O Decreto n.º 77/XV: antecedentes, propósitos e procedimento legislativo

12. O Decreto submetido à apreciação deste Tribunal introduz alterações no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que dispõe sobre o tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, que se encontram elencadas nas tabelas I a IV anexas ao diploma, e na Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, que define o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a proteção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica.

13. Este último diploma concretizou uma das mais relevantes opções assumidas no âmbito da primeira Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga e a Toxicodependência adotada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, de 22 de abril, que foi a de descriminalizar o consumo de drogas em obediência «aos princípios humanistas que enformam o nosso sistema jurídico, enquanto sistema de um Estado de direito democrático, designadamente os princípios da subsidiariedade ou da *ultima ratio* do direito penal e da proporcionalidade, com os seus corolários» (v. o Capítulo II, n.ºs 8 e 10 da «Estratégia» publicada em anexo à Resolução). Assim, com a aprovação desta Lei, o consumo, a aquisição e a detenção, para consumo próprio, das substâncias referidas nas tabelas I a IV anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, passou a ser proibido como ilícito de mera ordenação social, desde que as quantidades adquiridas ou detidas não excedessem a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de dez dias (cf. o artigo 2.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro).

14. A Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, dispôs, conseqüentemente, sobre a revogação do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que tipificava o crime de consumo, estabelecendo que «[q]uem consumir ou, para o seu consumo, cultivar, adquirir ou detiver plantas, substâncias ou preparações compreendidas nas tabelas I a IV é punido com pena de prisão até 3 meses ou com pena de multa até 30 dias» (cf. o n.º 1), e previa a aplicação de penas superiores na hipótese de a quantidade cultivada, detida ou adquirida pelo agente «exceder a necessária para o consumo médio individual durante o período de 3 dias». Através do artigo 28.º da Lei n.º 30/2000 foi expressamente determinada a revogação deste



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artigo, salvo na parte respeitante ao cultivo, que se manteve expressamente tipificado como crime previsto e punido pelo artigo 40.º do referido Decreto-Lei n.º 15/93.

15. Emergiram, todavia, problemas quanto à interpretação dos artigos 2.º e 28.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, na medida em que esta não dispunha expressamente sobre a hipótese de as quantidades adquiridas ou detidas, ainda que para consumo, excederem o necessário para o consumo médio individual durante dez dias. Questão que foi, em grande medida, superada pela prolação do Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 8/2008, do Supremo Tribunal de Justiça, de 25 de junho, que fixou jurisprudência no sentido de *«Não obstante a derrogação operada pelo art. 28.º da Lei 30/2000, de 29 de Novembro, o artigo 40.º, n.º 2, do Decreto-Lei 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»*.

16. Este juízo assentou no pressuposto de que o n.º 2 do artigo 2.º, da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, delimitava o âmbito factual do ilícito contraordenacional previsto no n.º 1, não havendo margem para dúvida de que a conversão em contraordenação se estendeu *apenas* às situações de detenção ou aquisição de quantidades de droga não superiores à quantidade inerente ao consumo médio individual durante o período de dez dias. Apesar de este entendimento não ter reunido consenso, e de ter sido criticamente recebido pela doutrina, entendeu este Tribunal que a interpretação propugnada não contendia com o princípio da legalidade criminal (*v. o Acórdão n.º 587/2014*, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140587.html>). Manteve-se, pois, a interpretação segundo a qual a aquisição e a detenção de droga, mesmo que para consumo próprio, configuraria *crime de consumo*, desde que as quantidades detidas excedessem o necessário para o consumo médio individual durante o período de dez dias.

17. Os limites quantitativos máximos de princípio ativo para cada dose média individual diária das substâncias ou preparações constantes das tabelas I a IV do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, são, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 71.º deste diploma, fixados por portaria depois



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de ouvidos os Ministros da Justiça e da Saúde e «o Conselho Superior de Medicina Legal», órgão que foi extinto através do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de julho, sucedendo-lhe nas suas competências o Instituto Nacional de Medicina Legal (hoje Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P. – cf. os artigos 31.º, n.º 8, e 33.º, n.º 2 alínea i), do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de julho, e o Decreto-Lei n.º 166/2012, de 31 de julho, que aprovou a orgânica do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P.).

18. Esses limites encontram-se fixados pela Portaria n.º 94/96, de 26 de março (cf. o artigo 9.º e o mapa anexo para que este remete), que define os procedimentos de diagnóstico e dos exames periciais necessários à caracterização do estado de toxicod dependência. Pese embora o n.º 2 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, preveja que esta portaria *«deve ser atualizada sempre que a evolução dos conhecimentos científicos o justifique»* e as tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93 tenham sido sucessivamente alteradas com o objetivo de incluir as novas substâncias entretanto surgidas, certo é que desde que entrou em vigor tal portaria nunca foi atualizada, continuando a abranger apenas as substâncias de consumo mais frequente à data da sua aprovação.

19. A necessidade de atualizar a Portaria n.º 94/96, de 26 de março, em função da evolução registada entre 1996 e 2023, tornou-se especialmente sensível com o surgimento das novas substâncias psicoativas (adiante designadas «NSP»), vulgarmente conhecidas como drogas sintéticas. Apesar de terem sido gradualmente incluídas nas tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, a circunstância de não se encontrarem definidos os quantitativos máximos para as doses médias individuais de consumo na portaria a que se refere o n.º 1 do artigo 71.º do mesmo diploma pode resultar num tratamento desigual entre os consumidores das substâncias que constam do mapa anexo à Portaria (e que correspondiam às catorze substâncias de consumo mais frequentes em 1996) e os consumidores de NSP.

20. O exposto permite já compreender os propósitos expressos na exposição de motivos, seja do Projeto de Lei n.º 709/XV/1.<sup>a</sup> (apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Social



Cu

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Democrata), seja do Projeto de Lei n.º 848/XV/1.ª (apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista), que estiveram na origem da aprovação do Decreto n.º 77/XV aqui em apreço.

21. O Projeto de Lei n.º 709/XV/1.ª identifica como principal propósito o de promover a célere atualização da Portaria n.º 94/96, de 26 de março, especialmente orientada para a regulamentação do consumo das NSP e para a eliminação da apontada desigualdade de tratamento entre consumidores de drogas ditas “clássicas” e consumidores de drogas “sintéticas”, referindo-se *a latere* à conveniência de substituir a referência ao já extinto «Conselho Superior de Medicina Legal» que consta do n.º 1 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro.

22. O Projeto de Lei n.º 848/XV/1.ª, partilha desses objetivos, propondo ademais que se estipule que a Portaria a que se refere o artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, seja regularmente atualizada. Este Projeto assume, todavia, como principal propósito o de clarificar que o consumo não é criminalmente punido, pelo que a «referência à “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» (v. a Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 848/XV/1ª), contrariamente ao que resultou da jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça a que se aludiu *supra*. Depois de citar diversas críticas tecidas à orientação fixada no Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 8/2008, considera-se na Exposição de Motivos deste Projeto que «[o] resultado da aplicação da referida Jurisprudência sobre a subsistência da criminalização da detenção de droga para consumo é inequívoco e preocupante» e que essa jurisprudência se afasta, seja da opção política assumida na Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga adotada em 1999, seja da intenção que presidiu à aprovação da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, impondo-se clarificar que a aquisição e a detenção de droga, em qualquer quantidade e desde que não se demonstre que se destina a outro propósito que não o consumo pessoal, se encontra descriminalizada.

23. Neste contexto, as alterações previstas no Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV vêm, em termos definitivos, clarificar os artigos 40.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e 2.º, da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, modificando-os. Em primeiro lugar, explicita-se que



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

toda a detenção e aquisição, para consumo próprio, das substâncias referidas nas tabelas I a IV anexas ao referido Decreto-Lei constitui contraordenação, restringindo-se expressamente o âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 40.º do mesmo diploma ao *cultivo* (artigo 2.º do Decreto). Em segundo lugar, na hipótese de as quantidades adquiridas ou detidas excederem o necessário para consumo médio individual durante dez dias, comprovando-se que se destinam ao consumo, prevê-se que competirá às autoridades judiciárias determinar *«consoante a fase do processo, o seu arquivamento, a não pronúncia ou a absolvição e o encaminhamento para comissão para a dissuasão da toxicod dependência»* (cf. o seu artigo 3.º). Por último, determina-se que o Governo *«desencadeia»* a atualização da Portaria a que se refere o artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93 no prazo de trinta dias após a entrada em vigor da lei e posteriormente *«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»* (cf. os seus artigos 2.º e 4.º).

24. A aprovação do Decreto ora sob apreciação culminou o processo parlamentar legislativo que teve na sua origem os Projetos de Lei n.ºs 709/XV/1.ª e 848/XV/1.ª, ressaltando como apurado quanto ao *iter* procedimental que:

i) as iniciativas foram admitidas, respetivamente, a 4 de abril e 28 de junho do corrente ano, tendo baixado, na generalidade, por Despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, vindo a ser discutidas, na generalidade, em reunião plenária de 4 de julho, em conjunto com dois Projetos de Resolução versando sobre matéria conexa (Projetos de Resolução n.ºs 717/XV/1.ª [PAN] 795/XV/1.ª [PS]);

ii) a aprovação, na generalidade, dos aludidos projetos de lei ocorreu a 7 de julho, tendo na mesma data, baixado, para discussão e votação na especialidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;

iii) sobre o Projeto de Lei n.º 709/XV/1.ª foram pedidos pareceres apenas às seguintes entidades: Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde I.P. (INFARMED), Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD), Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses (INMLCF), Laboratório de Polícia Científica da Polícia Judiciária e Observatório Europeu da Droga e Toxicod dependência - (OEDT); e sobre o Projeto de Lei n.º 848/XV/1.ª foram pedidos pareceres apenas às seguintes entidades: INFARMED, SICAD,



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

INMLCF, Laboratório de Polícia Científica da Polícia Judiciária, OEDT, Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados;

iv) A discussão e votação na especialidade das iniciativas ocorreu na reunião da Comissão, de 18 de julho de 2023, tendo o texto final, apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativo às referidas iniciativas sido aprovado, em votação final global, na reunião plenária de 19 de julho, e reunida a 27 de julho, aquela Comissão fixou a redação final do texto dando origem ao texto do Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV, enviado para promulgação a 9 de agosto do corrente ano (acessível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=54084>), não subsistindo dúvida de que não foram auscultadas as Assembleias Legislativas Regionais nos termos previstos nos artigos 2.º a 4.º da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, na sua redação atual.

### **C.2. A estratégia de combate à droga nas Regiões Autónomas: receção da Lei n.º 30/2000 e desenvolvimentos recentes**

25. A descriminalização do consumo de estupefacientes e substâncias “psicotrópicas”, operada pela Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, foi acompanhada de um conjunto de medidas orientadas para o reforço da prevenção, encaminhamento e proteção sanitária e social das pessoas que os consomem sem prescrição médica, que obrigou à criação de órgãos e serviços especializados. Nos termos previstos no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 30/2000, foram criadas as comissões para a dissuasão da toxicodependência (adiante designadas «CDT») às quais compete proceder à tramitação dos processos contraordenacionais e à aplicação das sanções previstas no diploma, com o apoio técnico e administrativo de equipas especialmente formadas para o efeito (cf. o artigo 5.º, n.º 4). Encontrando-se previstas diversas hipóteses em que a submissão a tratamento pode levar à suspensão do processo ou da determinação da sanção (cf. os artigos 11.º a 14.º) ou, se o tratamento não for viável, à suspensão da execução da sanção (cf. o artigo 19.º) a atividade das CDT é também, necessariamente, coordenada com os serviços de saúde, públicos ou privados, habilitados para esse efeito (cf. o artigo 9.º), bem como com as autoridades policiais às quais compete a execução das coimas e das sanções alternativas (cf. o artigo 5.º, n.º 2).



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. No território continental, as regras atinentes à composição e funcionamento das CDT foram desenvolvidas pelo Decreto-Lei n.º 130-A/2001, de 23 de abril (alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, que transferiu competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública), funcionando em cada distrito, nas instalações de serviços dependentes do Instituto da Droga e da Toxicodependência, I.P. (entretanto extinto), nos termos previstos no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro.

Por sua vez, o artigo 27.º, referente à aplicação do diploma nos Açores e na Madeira, previa que a aprovação da distribuição geográfica e composição das comissões com competência para o processamento, aplicação e execução dos processos de contraordenações e respetivas sanções, a definição da competência para a nomeação dos seus membros, a definição dos serviços com intervenção nos processos de contraordenações e o destino das coimas deveria ser estabelecido por decreto legislativo regional, assim fazendo recair sobre as Assembleias Legislativas Regionais o dever de proceder à adaptação das normas legais nela contidas aos respetivos territórios.

27. Esta injunção foi, aliás, determinante do veto presidencial do Decreto da Assembleia da República n.º 25/VIII, a que se alude no pedido, tendo o então Presidente da República considerado «indispensável que, sobre a questão, a Assembleia da República conheça formalmente a opinião dos órgãos de governo próprio das Regiões» e aduzido que, dependendo a entrada em vigor da nova lei da publicação de todos os diplomas regulamentares, «o não esclarecimento prévio de eventuais divergências poderia pôr em causa a exequibilidade nacional da lei agora aprovada pela Assembleia da República e criar uma indesejável situação de bloqueio que me cabe prevenir».

28. Depois de ouvidos os órgãos de governo das Regiões Autónomas e promulgada a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, procedeu-se à criação das CDT, na Região Autónoma dos Açores através do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2001/A, de 27 de abril (encontrando-se o seu funcionamento presentemente regulamentado no Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2013/A); e na Região Autónoma da Madeira, através do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2001/M, de 4 de agosto.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. Na Região Autónoma dos Açores foi determinada a instalação de CDT em Angra do Heroísmo (com competência territorial nas ilhas de Terceira, Graciosa e São Jorge), na Horta (com competência nas ilhas do Faial, Pico, Flores e Corvo) e em Ponta Delgada (para as ilhas de São Miguel e Santa Maria), sendo o apoio logístico e administrativo assegurado, diretamente ou através de protocolos a celebrar com outras entidades, pelos serviços dependentes do membro do Governo Regional com competência em matéria de administração regional autónoma, aos quais compete igualmente a aplicação e execução de coimas (cf. os artigos 2.º e 4.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2001/A). Presentemente, as CDT da Região Autónoma dos Açores encontram-se integradas na Direção Regional de Prevenção e Combate às Dependências da Secretaria Regional da Saúde e do Desporto (cf. os artigos 11.º e 17.º, n.º 5, do Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2022/A, de 29 de abril).

30. Na Região Autónoma da Madeira, através do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2001/M procedeu-se à criação de uma CDT (cf. o artigo 2.º), prevendo-se inicialmente que as instalações e o apoio técnico e administrativo necessários ao funcionamento da Comissão seriam assegurados pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (cf. o artigo 4.º), devendo esta referência ter-se por atualmente feita à Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil (cf. o artigo 6.º, n.º 1, alínea *d*) do Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M, de 27 de agosto).

31. Tendo presente que, nos termos da Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro), «[c]abe aos órgãos próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a organização, o funcionamento e o desenvolvimento dos sistemas regionais de saúde» bem como a «definição e a execução da respetiva política de saúde» (Base 7, n.º 1), incumbiu igualmente às Regiões Autónomas adotar as medidas necessárias para coordenar a atividade das CDT com os serviços regionais de saúde, bem como com as demais entidades competentes.

32. Também nesse âmbito, e no exercício da sua autonomia legislativa, vêm sendo desenvolvidas pelas Regiões Autónomas diversas iniciativas que visam, em especial, mitigar o problema da distribuição e consumo de NSP nos territórios regionais, a que se alude no pedido ora apresentado.



Ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Confrontada com a rápida multiplicação de novas NSP, abrangendo sempre novos compostos psicoativos não regulamentados, ou produtos que os continham, os quais eram vendidos como alternativas lícitas a drogas, nomeadamente através da *internet* ou em lojas próprias (comumente designadas “*smartshops*” ou “*headshops*”), a Assembleia Legislativa Regional da Madeira começou por emitir, em 2012, a Recomendação n.º 34/2012/M, de 21 de agosto, instando a Assembleia da República a proceder à alteração do Decreto-Lei n.º 15/93 com vista à adoção de um «novo enquadramento legal em matéria de substâncias psicoativas».

No mesmo ano, foi aprovado o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, de 25 de outubro (entretanto alterado pelos Decretos Legislativos Regionais n.º 7/2017/M, de 8 de março, e n.º 13/2023/M, de 14 de março), criando um regime contraordenacional próprio aplicável às substâncias psicoativas coligidas das listas das novas substâncias publicadas pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT) e constantes da lista anexa ao diploma «não especificamente controladas ao abrigo de legislação própria» (cf. os artigos 1.º e 2.º, n.º 1, na sua redação original). Baseado num sistema de alerta rápido e de avaliação dos riscos das novas formas de consumo destas novas substâncias identificadas em listas próprias e atualizadas anualmente pelo OEDT, o diploma previu a aplicação de um regime cautelar de suspensão de venda de novas substâncias, impôs deveres específicos de rotulagem, bem como proibiu expressamente a produção, publicitação, venda, cedência, importação ou exportação das substâncias previstas na tabela, antecipando a proibição e o encerramento das designadas “*smartshops*” (cf. o artigo 7.º) que viria a ser determinado, a nível nacional, pelo Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril.

33. Este Tribunal foi, aliás, chamado a pronunciar-se em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade no quadro do processo legislativo em que veio a ser aprovado o aludido Decreto, tendo-se pronunciado no sentido da inconstitucionalidade de diversas das suas normas pelo Acórdão n.º 397/2012, com base nos seguintes fundamentos:

«Visando o presente diploma, nas intenções declaradas pelo legislador no preâmbulo, impedir o consumo de substâncias que provoquem danos irreversíveis para a saúde física e mental dos indivíduos, a definição genérica utilizada não permite restringir o seu âmbito a essa específica categoria de substâncias, uma vez que o estende ao universo alargado de toda e qualquer substância



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

idónea a produzir qualquer tipo de efeito, independentemente da sua natureza e por mais insignificante que seja, sobre o sistema nervoso central.

É uma definição de tal modo ampla e genérica que, abrangendo um tão largo espectro de substâncias, algumas de uso corrente generalizado, não permite aos destinatários desta legislação saberem quais são efetivamente as substâncias cuja comercialização e disponibilização é verdadeiramente proibida por este diploma, não lhes permitindo conformar autonomamente as suas condutas, tendo em conta a margem de ação que lhes é permitida.

É certo que a definição do âmbito também oferece, como elemento negativo adicional, além da inexistência de controlo ao abrigo de legislação própria, a circunstância da substância não ter uma “indicação específica para uso humano”, mas esse aditamento não acrescenta clareza à determinação (positiva) das condutas tipificadas, desde logo porque não concretiza minimamente a origem da indicação a que se refere, como acima se fez notar.

Neste contexto, e tendo ainda em atenção que o tipo contraordenacional encontra-se previsto igualmente na forma negligente, não se vê que esteja ao alcance do destinatário mediano e providente, um meio que lhe seja exigível, de modelar o seu dever de cuidado e garantir que não disponibiliza a outras substâncias psicoativas perigosas para a saúde.

Assim, mesmo tendo presente que estamos perante um tipo de ilícito de mera ordenação social, ele revela um tal grau de indeterminação na definição dos comportamentos proibidos que não satisfaz as exigências dos princípios do Estado de direito democrático da segurança jurídica e da confiança, pelo que as normas dos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 10.º e 11.º, n.º 1, b), são materialmente inconstitucionais, por violação do artigo 2.º da Constituição.

Esse vício estende-se também consequencialmente às normas constantes do artigo 7.º, n.º 1 e 2, uma vez que a medida nelas prevista tem como pressuposto precisamente a proibição sobre a qual acabou de recair o juízo de inconstitucionalidade».

34. Todavia, o Tribunal Constitucional não deixou, então, de reconhecer que a aprovação deste diploma respeitou constitucionalmente a repartição de competências entre a República e a Região Autónoma da Madeira. Assim, entendeu o Tribunal que a circunstância de esta região autónoma ter aprovado um diploma dirigido ao controlo de novas substâncias psicoativas não contempladas nas tabelas constantes do regime penal do tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, e ter optado, nesse diploma, por um regime contraordenacional, não se traduziu numa invasão na definição das condutas que constituem crime, e que se encontra reservada aos órgãos de soberania.

Nas palavras do Acórdão n.º 397/2012:

«Estamos, assim, perante um dos domínios difusos na delimitação científica e sociocultural das substâncias psicoativas, cuja venda e distribuição apresenta desvalor ético-social que, independentemente de poder vir a fundar a inscrição na tutela penal, justificou de imediato, na avaliação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em exercício da autonomia



Ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

político-administrativa reconhecida pela Constituição, uma tutela contraordenacional, sem que isso possa significar uma invasão na definição das condutas que constituem crime, a qual se encontra reservada aos órgãos de soberania.

Assim não aconteceria caso se verificasse que o regime em apreço comportaria coincidência no seu âmbito objetivo com o regime penal em vigor, em termos de comportar a descriminalização ou a despenalização de qualquer das condutas compreendidas na esfera de proteção do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, na região autónoma da Madeira. Porém, quer na definição do seu objeto (artigo 1.º), quer do seu âmbito (artigo 2.º), a delimitação negativa constante dos segmentos “não especificamente controladas ao abrigo de legislação própria” e “não regulado por disposições próprias”, conduz à sua aplicação subsidiária, residual, destinada a preencher um vazio legislativo, cedendo sempre que as substâncias psicoativas contêm já uma regulação própria, como acontece com todas as incluídas nas tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro».

35. Supridos os vícios apontados, foi aprovado o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M, de 25 de outubro, que, com as alterações introduzidas em 2017, passou a prever como ilícito de mera ordenação social também a aquisição e detenção para consumo das substâncias psicoativas previstas no n.º 1 do artigo 2.º do diploma, que excedessem a quantidade necessária para o consumo médio e individual durante o período de 10 dias, conforme os limites quantitativos máximos diários fixados no seu Anexo II (cf. o artigo 3.º, n.º 1, alínea *a*) do diploma). A par desta alteração, foram aditadas normas especialmente aplicáveis ao consumo por menores de idade (cf. o artigo 2.º-A) e que preveem a possibilidade de sujeição a tratamento (artigo 11.º-A). De resto, o diploma dispõe sobre as sanções (cf. os artigos 10.º a 11.º-A), estabelecendo designadamente as molduras aplicáveis às diversas contraordenações previstas no diploma (cf. o artigo 10.º), e atribui competência à Inspeção Regional das Atividades Económicas para fiscalizar e fazer cumprir o disposto no Decreto Legislativo «*sem prejuízo das competências cometidas a outras entidades administrativas e policiais*».

36. Também em 2017, a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, através da Resolução n.º 5/2017/M, por entender que era «urgente assegurar a proteção da saúde pública contra as novas ameaças decorrentes das novas substâncias psicoativas», e que a resposta à data existente não era «de todo a suficiente para o combate ao tráfico e ao consumo, resumindo-se a aditar às tabelas previstas no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, as novas substâncias, à medida que estas vão surgindo no mercado», recomendou ao Governo da República não só a «criação de um quadro legal mais eficaz, através da adoção de legislação com referência específica a “grupos de substâncias” e não a



Cu

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

substâncias individualizadas» (n.º 1), mas, também, a «criação da Portaria com referência às novas substâncias psicoativas presentes na lista da Portaria n.º 154/2013, de 17 de abril, onde constem os limites diários das doses das Novas Substâncias Psicoativas (NSP), de forma a adaptar os valores do mapa a que se refere o n.º 9.º da Portaria n.º 94/96, de 26 de março (...)» (n.º 3).

37. Já na Região Autónoma dos Açores, foi aprovado em 2013 e com idênticos propósitos o Decreto Legislativo Regional n.º 10/2013/A, de 13 de agosto, tendo por objeto *«a definição do regime jurídico aplicável às novas substâncias psicoativas, que não constam dos anexos ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, com as alterações posteriormente introduzidas»* (cf. o artigo 1.º). Também este diploma contém em anexo uma lista de NSP cuja atualização se pretende expedita (cf. o artigo 2.º), prevê que as substâncias se encontrem sujeitas a registo e controlo cautelar, ações de prevenção e deveres específicos quanto à rotulagem (cf. os artigos 4.º a 6.º), estabelecendo que *«[é] proibido produzir, anunciar ou publicitar, vender ou ceder, preparar, fabricar, transportar, armazenar, deter em depósito, ter em existência ou exposição para venda, transacionar por qualquer forma, importar ou exportar qualquer das substâncias»* constantes da lista anexa (cf. o artigo 7.º, n.º 1) e determinando *«o encerramento dos espaços comerciais onde sejam produzidas ou comercializadas»* (cf. o artigo 8.º). As coimas e respetivas molduras, bem como as demais sanções aplicáveis encontram-se identificadas nos artigos 10.º e seguintes do Decreto, atribuindo-se à Inspeção Regional de Atividades Económicas a competência para *«fiscalizar e fazer cumprir o disposto no presente diploma, sem prejuízo das competências cometidas a outras entidades administrativas e policiais»* (cf. o artigo 14.º, n.º 1).

38. Não obstante as iniciativas desenvolvidas, e segundo os dados que constam do Relatório Anual do SICAD de 2021 sobre «A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências» (disponível em: <https://www.sicad.pt/PT/Publicacoes/Paginas/default.aspx>), persistem assimetrias regionais reveladoras de que as Regiões Autónomas se encontram entre as que exigem medidas mais robustas de prevenção e dissuasão do consumo de drogas e, em especial, de NSP. Tendo por base a comparação entre dados apurados em 2012 e 2016-2017, pode ler-se nesse Relatório (a fls. 34-36):

«A Região Autónoma dos Açores e o Norte foram as regiões (NUTS II) que apresentaram as prevalências de consumo recente e atual de qualquer droga mais elevadas na população de 15-74 anos, sendo que ao nível da população de 15-34 anos foram também estas regiões, a par do Centro



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e de Lisboa. Em contrapartida, o Alentejo foi a região com as menores prevalências de consumo recente e atual de qualquer droga na população de 15-74 anos e na de 15-34 anos.

Uma vez que as prevalências de consumo de qualquer droga refletem sobretudo as de canábis, importa aqui destacar alguns resultados sobre as outras substâncias, que apresentaram, em todas as regiões, prevalências de consumo recente e atual muito inferiores às de canábis. Em relação às duas outras substâncias com prevalências de consumo recente mais altas a nível nacional, a cocaína e o ecstasy, foram as regiões dos Açores (0,8% e 0,3 nos 15-74 anos e 1,5% e 0,4% nos 15-34 anos) e de Lisboa (0,5% e 0,2 nos 15-74 anos e 0,9% e 0,5% nos 15-34 anos) que apresentaram as prevalências de consumo recente mais altas, sendo de destacar também, no caso do ecstasy, a Madeira (0,3% nos 15-74 anos e 0,5% nos 15-34 anos). Por sua vez, o consumo recente de NSP é bem mais prevalente sobretudo nos Açores (3,6% na população de 15-74 anos e 6,1% na de 15-34 anos), mas também na Madeira (0,4% na população de 15-74 anos e 0,8% na de 15-34 anos), por comparação com as outras regiões.

O padrão nacional de evolução das prevalências de consumo recente entre 2012 e 2016/17 – subida das prevalências de consumo de canábis e estabilidade ou descida da maioria das outras substâncias, quer na população total, como na de 15-34 anos –, manteve-se de um modo geral ao nível de quase todas as regiões. São de destacar entre as exceções, a descida da canábis no Alentejo, os aumentos dos consumos de cocaína e de ecstasy nos Açores e Madeira, tendencialmente superiores nos 15-34 anos, e por último, as subidas das prevalências de consumo recente de NSP em várias regiões, em particular nos Açores, mas também na Madeira, Norte, Centro e Algarve, sendo de um modo geral mais acentuadas na população de 15-34 anos».

39. Do que decorre que o aumento das prevalências de consumo de NSP é uma tendência observável, não apenas nas Regiões Autónomas, como em todo o território nacional e que, por outro lado, também se tem observado o aumento do consumo nesses territórios das drogas ditas “clássicas”, reclamando especial atenção o agravamento do consumo de canábis.

Não obstante, afirma-se no mesmo Relatório (cf. fls. 37-38) o seguinte:

«A título complementar, e em termos de evolução desde 2001 ao nível do consumo recente na população geral de 15-64 anos e de 15-34 anos, é de assinalar o aumento do consumo de canábis em 2016/17, sendo que em relação à maioria das outras substâncias os consumos se mantiveram estáveis ou até registaram algumas descidas. [...]

Por último, é de assinalar que no conjunto de 14 países europeus com estudos na população geral realizados desde 2015, Portugal surge abaixo dos valores médios relativos às prevalências de consumo recente de canábis, de cocaína e de ecstasy, as três substâncias ilícitas com maiores prevalências de consumo recente em Portugal. É de notar que o posicionamento de Portugal no ranking destes países é mais favorável ao nível da população jovem e jovem adulta (15-34 anos), por comparação à população de 15-64 anos».



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D) **Apreciação da questão de constitucionalidade - Do dever de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas**

### D.1. Do quadro normativo

40. Deriva do artigo 225.º da Constituição que «[o] regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares» (n.º 1), que «[a] autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses» (n.º 2) e que «[a] autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição» (n.º 3).

De acordo com o artigo 227.º, n.º 1, alínea v), da Constituição, inclui-se nos poderes das Regiões Autónomas o de «pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia».

Por sua vez, o artigo 229.º, n.º 2, também da Constituição, determina que «os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente a questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional».

41. Destes comandos decorre que o dever de audição se exerce sobre «questões da competência dos órgãos de soberania que sejam respeitantes às regiões autónomas», presente que a pronúncia dos órgãos regionais está excluída do âmbito do poder judicial – o qual está reservado aos tribunais que são órgãos de soberania da República que administram a justiça em nome do povo (cf. artigo 202.º, n.º 1 da Constituição) –, sendo que tais comandos foram objeto de concretização no plano infraconstitucional.

42. Com efeito, nada dispondo a Constituição acerca do concreto regime procedimental disciplinador da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas temos que a matéria se encontra regulada em sede de legislação ordinária, designadamente na Lei n.º 40/96, de



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31 de agosto (na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 3/2021, de 22 de janeiro), em articulação com o disposto nos artigos 36.º, n.ºs 1, alínea i), e 2, 69.º, alínea u), 89.º a 92.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM) (aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, e com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho) e nos artigos 74.º, n.º 3, alínea b), 88.º, alínea b), 114.º a 120.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) (aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, e com as alterações produzidas pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro).

43. De notar que apenas com a versão aprovada pela referida Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, o EPARAM passou a conter e referir especificamente a matéria da audição dos órgãos daquela Região Autónoma, disciplinando o artigo 89.º o dever de audição dos órgãos de governo próprio da Região sempre que a Assembleia e o Governo da República «*exerçam poder legislativo ou regulamentar em matérias da respetiva competência que à Região diga respeito*» (n.º 1), alargando-se essa audição a «*outros atos do Governo da República sobre questões de natureza política e administrativa que sejam de relevante interesse para a Região*» (n.º 2), prevendo-se no artigo 91.º formas complementares de participação, sendo que o artigo 90.º regula a forma de audição (será ouvido o órgão competente, que emitirá parecer fundamentado especificamente para o efeito) e o artigo 92.º estabelece as consequências do não cumprimento do dever de audição (conforme a natureza dos atos, a inconstitucionalidade ou a ilegalidade).

44. Também o artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto (regimento entretanto objeto de alteração pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2023, de 9 de agosto) e o artigo 32.º do Regimento do Conselho de Ministros (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 90-A/2015, de 15 de abril, e alterado, mormente, pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 44/2017, de 24 de março, 171/2017, de 13 de novembro, e 49/2019, de 4 de março) tratam do procedimento de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.





ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### D.2. Do dever de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas na jurisprudência do Tribunal Constitucional e na doutrina

45. A delimitação do requisito «*questão respeitante às regiões autónomas*», consagrado no atual n.º 2 do artigo 229.º da Constituição (anterior n.º 2 do artigo 231.º) foi e vem merecendo atenção e resposta no quadro da jurisprudência constitucional e também na doutrina que foi sendo produzida.

46. Logo em 1977, a Comissão Constitucional, através do seu Parecer n.º 20/77, enunciou um critério que seria posteriormente sufragado por inúmeras outras decisões deste Tribunal: «são questões da competência dos órgãos de soberania, mas respeitantes às regiões autónomas, *aquelas que, excedendo a competência dos órgãos de governo regional, respeitem a interesses predominantemente regionais ou, pelo menos, mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios*» (itálico nosso), sendo que indícios «capazes de revelarem, no caso concreto, a existência de uma questão respeitante às Regiões Autónomas» serão, por exemplo, «a circunstância de o órgão de soberania, na disciplina que se propõe editar para determinada questão, circunscrever tal disciplina no âmbito regional» ou a de, «na regulamentação de determinada questão, se propor adoptar uma solução especial no que toca às Regiões Autónomas, por referência à regulamentação geral que nessa matéria prevê para o restante território nacional».

Pouco tempo depois, através do Parecer n.º 18/78, a mesma Comissão Constitucional esclareceu que «o dever de audiência (...) não existe naqueles casos em que as regiões autónomas são interessadas apenas na medida em que o é o restante território nacional. Do mesmo modo, é evidente existir tal dever quanto àqueles casos de medidas, designadamente legislativas, que respeitem em exclusivo às regiões autónomas ou a uma delas», não deixando de reconhecer, contudo, que «há, naturalmente, outras situações que não são fáceis de qualificar», pelo que, aí, serão «decisivo[s] o caso concreto e a sua análise».

Já em 1982, no Parecer n.º 2/82, sublinhou-se que a «obrigatoriedade da audiência das regiões autónomas - *rectius*, dos seus órgãos - não surge logo que uma questão da competência dos órgãos de soberania “também” lhes interesse, ou seja, logo que tal questão tenha um relevo ou uma amplitude “nacional”, e não meramente “continental”: é antes necessário e imprescindível que tal



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

questão se apresente pelo menos com alguma especificidade ou peculiaridade relevante no que concerne a essas regiões. E, de facto, não só as exigências da autonomia não pedem mais, como ir além disso envolveria, por assim dizer, o reconhecimento de um injustificável privilégio das regiões autónomas relativamente ao conjunto do País».

47. Importa frisar também que a existência do dever de audição em referência no quadro de um processo legislativo como o ora *sub specie* apenas tem existência, ou faz sentido, quando o órgão a ouvir no quadro daquele processo não é o autor da proposta que está na origem da iniciativa legislativa que desencadeou o processo, tanto mais que «o conteúdo da proposta já exprime a opinião sobre essa matéria de quem a elabora» (cf. Acórdãos n.ºs 264/1986 e 30/2009), sendo que tal dever e correspondente direito de audição das Regiões Autónomas não tem por objeto a iniciativa legislativa ou um diploma, na sua totalidade, abrangendo tão-somente, dos seus preceitos, aqueles que lhes digam especificamente respeito (cf. Acórdãos n.ºs 670/1999, 684/1999 e 581/2007).

48. A orientação e entendimentos vertidos nos pareceres citados foram sendo continuamente sufragados em posteriores acórdãos do Tribunal Constitucional – por exemplo, nos Acórdãos n.ºs 42/85, 284/86, 403/89, 670/99, 684/99, 529/2001, 243/2002, 551/2007, 581/2007, 174/2009, 75/2010, 304/2011 e, mais recentemente, nos Acórdãos n.ºs 747/2014 e 800/2014.

49. E foram também acolhidos e corroborados na doutrina.

Sem pretensões de exaustão, desde logo porque a evolução doutrinária pode ver-se nos acórdãos supracitados, cabe referir que «[s]ob pena de caírem aqui todas as leis gerais e demais actos de eficácia não territorialmente fixada», o sentido da expressão «*questões respeitantes às regiões autónomas*» parece «exigir que se trate de actos especificamente respeitantes às regiões autónomas (uma lei para uma delas, a criação ou extinção de um serviço estadual em uma delas, etc.) ou que, pelo menos, as afectem de forma especial, não bastando que as toquem de forma genérica, nos mesmos termos que outras regiões do país» (cf. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 690). Como bem se nota, trata-se de um entendimento coincidente com a jurisprudência mencionada, e isto é



Co

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assim precisamente porque «o Tribunal Constitucional tem afirmado, expressamente, que adere à orientação e ao critério definido pela Comissão Constitucional, considerando que o direito de audição constitucionalmente garantido às Regiões Autónomas se refere “[a] atos que, sendo da competência dos órgãos de soberania, incidam de forma particular – diferente daquela em que afetam o resto do país – sobre uma ou ambas as Regiões ou versem sobre interesses predominantemente regionais”» (cf. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume III, 2.ª Edição revista, atualizada e ampliada, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2020, p. 332; no mesmo sentido, *vide* ainda JORGE MIRANDA, “Participação das Regiões Autónomas”, in *A Feitura das Leis*, II, Oeiras, 1986, p. 231 e segs., pp. 236-237; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A autonomia legislativa regional*, Lisboa, 1993, pp. 418-419; MARIA LÚCIA AMARAL, “Questões regionais e jurisprudência constitucional: para o estudo de uma actividade conformadora do Tribunal Constitucional”, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, p. 263 e segs., pp. 279-282; PEDRO MACHETE, “Elementos para o estudo das relações entre os actos legislativos do Estado e das regiões autónomas no quadro da Constituição vigente”, in *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pp. 89 e segs., pp. 102-103; ou ANA MARIA GUERRA MARTINS, *A Participação das Regiões Autónomas nos Assuntos da República*, 2012, pp. 74-76).

50. Convocando e analisando a aplicação feita pela jurisprudência deste Tribunal, considerando o quadro normativo da Constituição na redação aplicável, clarificou-se no Acórdão n.º 551/2007 que «a expressão respeitantes às regiões autónomas constante do n.º 2, do artigo 229.º, da Constituição deve (continuar a) ser interpretada no sentido de se tratar de matérias que, apesar de serem da competência dos órgãos de soberania, nelas os interesses regionais apresentam particularidades por comparação com os interesses nacionais, quer devido às características geográficas, económicas, sociais e culturais das regiões, quer devido às históricas aspirações autonomistas das populações insulares, que justificam a audição dos órgãos de governo regional».

51. E, explicitando o critério uniformemente seguido quanto à determinação do critério para a audição dos órgãos regionais, prosseguiu o Tribunal no Acórdão n.º 174/2009 que, em diálogo com o que se acabou de citar, ainda acrescentou que «[a] obrigação que, neste domínio, a Constituição



Ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

faz impender sobre os órgãos de soberania decorre do dever de cooperação a que o actual artigo 229.º da Constituição submete conjuntamente a actividade dos órgãos de soberania e de governo regional para concretização do “desenvolvimento económico e social” das regiões e para “correção das desigualdades derivadas da insularidade”, sendo que o Tribunal «sempre avaliou caso a caso a existência do falado dever, relacionando-o com as circunstâncias que, em concreto, podem revelar um especial interesse das Regiões na disciplina da matéria em causa. Este critério continua a extrair-se do citado n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, norma que, como já se fez notar, se manteve inalterada desde a versão inicial da Constituição (artigo 231.º, n.º 2)» e que «é de continuar a admitir, como fez o aludido Acórdão n.º 670/99, e o já citado Acórdão n.º 551/2007, que o direito de audição constitucionalmente garantido às Regiões Autónomas pelo n.º 2 do artigo 229.º da Constituição se refere a actos que, sendo da competência dos órgãos de soberania, incidam de forma particular – diferente daquela em que afectam o resto do País – sobre uma ou ambas as Regiões, ou versem sobre interesses predominantemente regionais» (cf., neste sentido, entre outros, o Acórdão n.º 75/2010).

52. Dos termos explicitados na jurisprudência deste Tribunal e que, na aferição casuística, foi sendo produzida nesta matéria temos que se podem extrair como critérios/indícios relevantes e determinantes na e para verificação e preenchimento do requisito da *«questão respeitante às regiões autónomas»*:

i) o do âmbito territorial da medida regulatória de determinada questão ser de aplicação circunscrita apenas ao território de uma ou de ambas as Regiões Autónomas;

ii) o da medida regulatória que se propõe adotar para a questão corporizar uma solução especial para uma ou para ambas as Regiões Autónomas, e em função das particularidades/especificidades destas diversa da regulamentação geral que nessa matéria se prevê para o restante território nacional;

iii) a circunstância de estarem em causa interesses que não são comparáveis com os que se fazem sentir noutras regiões do país, consideradas as características geográficas, económicas, sociais e culturais das regiões;

iv) o da medida regulatória gerar a imposição/injunção de deveres especiais de adoção, adaptação/revisão da legislação regional ou de atribuição de uma competência, no âmbito da



Cu

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atividade administrativa, a exercer nas Regiões Autónomas por entidades distintas das entidades que a exercem no restante território nacional ou que impliquem a criação/constituição e/ou a reestruturação dos serviços regionais.

53. Exemplificando sem preocupações exaustivas a aplicação prática dos indícios convocados podemos colher da jurisprudência deste Tribunal os seguintes elementos/dados de apoio à apreciação da situação *sub specie*:

i) o Acórdão n.º 529/2001, no qual se considerou estar em causa quadro normativo inserido em diploma legal (*in casu* Lei Grandes Opções do Plano) contendo capítulo respeitante às «Regiões Autónomas»;

ii) os Acórdãos n.ºs 670/1999 e 581/2007, em que relativamente às leis que aprovam o Orçamento de Estado se circunscreveu o dever de audição daquelas Regiões já que o mesmo «não tem por objecto o Orçamento do Estado, na sua totalidade, abrangendo tão-somente, dos seus preceitos, aqueles que lhes digam especificamente respeito», pois que «[s]eguro é que a Lei do Orçamento do Estado, globalmente considerada, não é, manifestamente, uma “questão” respeitante às Regiões Autónomas» (entendimento secundado e que foi estendido quanto à impugnação dirigida à aprovação da Lei das Finanças Locais pelo Acórdão n.º 684/1999);

iii) o Acórdão n.º 243/2002, que no quadro da regulamentação de atos eleitorais dos órgãos do poder local considerou que a concreta norma questionada ao proceder à atribuição de uma competência, no âmbito da atividade administrativa, a exercer nas Regiões Autónomas por entidades distintas das entidades que a exercem no restante território nacional tal revelava que se considerou necessário um tratamento específico da questão nas mesmas Regiões, em função das particularidades resultantes do respetivo regime político-administrativo, pelo que se impunha concluir que a norma em apreço se encontra abrangida pelo dever de audição dos órgãos regionais a que se reporta o mencionado artigo 229.º, n.º 2, da Lei Fundamental;

iv) o Acórdão n.º 174/2009, no qual se considerou inexistir uma qualquer obrigação constitucional de promoção da audição dos órgãos regionais quanto ao regime jurídico da apropriação pública por via de nacionalização aprovado pela Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro, visto tal matéria, incluindo-se na competência dos órgãos de soberania, não constituir «uma questão



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respeitante à Madeira, por se tratar de uma lei que, pela sua natureza e pelo seu objecto, respeita a todo o País», cientes de que ao se invocar a omissão do dever de audição impõe-se identificar «o motivo ou as circunstâncias de onde em concreto sobressai um interesse especial da Região quanto ao tratamento legislativo desta matéria», «sendo indubitavelmente certo que a simples invocação das normas estatutárias ... não revela, dada a sua generalidade, qualquer motivo concreto de interesse particular»;

v) o Acórdão n.º 75/2010, em que se chegou a idêntica conclusão, extraído-se do mesmo, em sede de apreciação de alegada «violação do direito de audição prévia das regiões autónomas», que é «seguro que o regime jurídico da “exclusão da ilicitude nos casos de interrupção voluntária da gravidez” - instituído pela Lei n.º 16/2007, de 17 de abril, e regulamentado pela Portaria n.º 741-A/2007, de 21 de junho - não respeita à Região Autónoma da Madeira de forma particular, tratando-se antes de uma disciplina jurídica que, pela sua natureza e pelo seu objeto, respeita, por igual, a todo o País, sem diferenciação de parcelas ou regiões», presente que «o pedido não apresenta qualquer razão que demonstre que o regime jurídico de “exclusão da ilicitude nos casos de interrupção voluntária da gravidez”, “respeite a interesses predominantemente regionais ou, pelo menos, mereça, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas”»;

vi) o Acórdão n.º 747/2014, no qual se considerou inexistir igualmente uma qualquer obrigação constitucional de promoção da audição dos órgãos regionais quanto a medidas de controlo da emissão de faturas e outros documentos com relevância fiscal e respetivos aspetos procedimentais, bem como a criação de um incentivo de natureza fiscal à exigência daqueles documentos por adquirentes que sejam pessoas singulares, criadas pelo Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, dado o «reforço dos mecanismos de combate à informalidade e à evasão fiscal interessam a essa região nos exatos termos em que interessam a todo o território nacional», o mesmo se dizendo «no que respeita ao incentivo de natureza fiscal criado pelo diploma em apreço»;

vii) o Acórdão n.º 629/1999, no qual se considerou inexistir dever de audição dos órgãos regionais quanto ao regime jurídico disciplinador das condições higiénicas e técnicas a observar na distribuição e venda de carnes e seus produtos, contida no Decreto-Lei n.º 158/97, de 24 de junho, visto não se tratar de «diploma em questão de matéria respeitante a interesses predominantemente



Co

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regionais ou que apresente alguma especificidade ou peculiaridade relevante no que concerne a essas regiões», sendo que «em momento algum do Decreto-Lei se referem as Regiões Autónomas, nem dele consta qualquer norma que possua uma incidência específica nessas regiões – como o mero confronto do diploma evidenciará»;

*viii)* o Acórdão n.º 551/2007, que considerou existir dever de audição dos órgãos regionais relativamente ao quadro normativo então disciplinador do regime da mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da função pública contido na Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, dado tratar-se de diploma que, por incidir «de forma particular sobre as regiões autónomas, atendendo a que parte do seu regime se aplica directamente à administração regional (cf. os artigos 2.º, n.º 3, e 41.º, n.º 1) e esta apresenta especificidades relativamente à administração estadual», em que «as administrações regionais são entes, que se encontram sob a alçada do poder executivo próprio das regiões autónomas [artigo 227.º, n.º 1, alínea g), da Constituição]» e que «[u]ma das expressões dessa autonomia é a existência de quadros regionais de pessoal (...)», sendo que «a insularidade interfere na mobilidade geográfica das pessoas, justificando que o regime de mobilidade dos funcionários públicos seja adaptado à realidade regional», motivo pelo qual «o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira determine que “a legislação sobre o regime da função pública procurará ter em conta as condicionantes da insularidade” (artigo 79.º, n.º 3)»;

*ix)* o Acórdão n.º 403/1989, que considerou existir dever de audição dos órgãos regionais relativamente ao quadro normativo inserto na Lei n.º 13/85, de 06 de julho – vulgo Lei do património cultural português – tendo declarado a inconstitucionalidade por falta de audição da Assembleia Legislativa da Região dos Açores, dada a «incidência da matéria nas regiões», pois o diploma continha normas que constituíam as «regiões autónomas em situações activas e passivas relativamente a bens do património cultural, independentemente da categoria de classificação, ou seja, de interesse local regional, nacional ou internacional, e da respectiva natureza, ou seja, bens imateriais imóveis, ou moveis e bens imateriais»;

*x)* o Acórdão n.º 304/2011, que considerou existir dever de audição dos órgãos regionais relativamente ao quadro normativo inserto na Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto (diploma que procedeu à instituição, com âmbito nacional, de um regime especial de proteção das pessoas em situação de invalidez originada por paramiloidose familiar, doença de Machado-Joseph [DMJ], sida



CU

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[vírus da imunodeficiência humana, HIV], esclerose múltipla, doença de foro oncológico, esclerose lateral amiotrófica [ELA], doença de Parkinson [DP] ou doença de Alzheimer [DA] e à revogação de diplomas regionais na parte em que estes visavam fixar as condições e a fórmula de cálculo da pensão de invalidez das pessoas portadoras da doença de Machado-Joseph e as condições e a forma de cálculo dos subsídios de acompanhante [o Decreto Legislativo Regional n.º 21/92/A, nos seus artigos 2.º a 4.º, e Decreto Regulamentar Regional n.º 9/93/A]), mercê da existência de «uma especificidade na Região Autónoma dos Açores quando se contemplam portadores da Doença de Machado-Joseph que decorre do facto de esta patologia ter aí uma particular incidência populacional», pois «[a] pesar de já ter sido identificada em várias zonas do mundo, em Portugal a doença apresenta uma maior prevalência no arquipélago dos Açores. Aliás, a circunstância de os primeiros casos clínicos terem sido detectados em indivíduos açorianos (ou descendentes de açorianos), aliado a esta tão grande prevalência, fez com que durante anos a doença fosse conhecida como a “doença dos Açorianos”», pelo que «[c]onsistindo numa doença neurodegenerativa em que os pacientes afectados evoluem para um elevado grau de incapacidade, susceptível de diminuir consideravelmente a respectiva capacidade aquisitiva em fases relativamente precoces da vida activa e do desenvolvimento da família e de fazer entrar quem a sofre num processo gradual de degradação económica e, concomitantemente, numa crescente necessidade de cuidados de suporte para as funções elementares da vida diária, a particular incidência da doença no território da Região é de molde a fazer que os problemas económicos e sociais decorrentes assumam aí um relevo diferenciado, que justifica a consideração da questão da definição de medidas previdenciais e de segurança social nesse domínio como predominantemente regional para efeito de direito de audição», tendo em especial atenção a circunstância de «o legislador pretende[r] actuar sobre um quadro legislativo criado pelo órgão legislativo regional [expressamente revogado pelas normas que integravam o objeto do recurso], substituindo-o por uma solução de âmbito nacional».

### **E) Da invocada violação do dever de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas pelo Decreto n.º 77/XV**

54. Presentes as antecedentes considerações de delimitação do objeto e de enquadramento importa então, considerando os comandos constitucionais convocados, passar à apreciação da





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

questão de se saber se, no que respeita às alterações pretendidas introduzir no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e na Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, a Assembleia da República estava obrigada, por imposição da Constituição, à audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

55. Constitui objeto de apreciação o de saber ou determinar se o Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV, constituindo um ato da competência de órgão de soberania (cf., nomeadamente, os artigos 161.º, alínea c), e 165.º, n.º 1, alínea c), da Constituição), envolve «*questão respeitante às regiões autónomas*» (cf. artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição), ou seja, dado o mesmo exceder a competência dos órgãos de governo regional se o mesmo respeita a interesses predominantemente regionais ou, pelo menos, que mereçam, no plano nacional, um tratamento específico no que toca à sua incidência nas regiões, em função das particularidades destas e tendo em vista a relevância de que se revestem para esses territórios.

56. Considera o requerente que sim, em síntese, por estar em causa uma medida legislativa que: *i)* tem «sérias implicações de saúde pública, com reconhecidas especificidades regionais»; *ii)* com uma «relevante dimensão administrativa, com reflexo na organização regional»; *iii)* sobre a qual existe «legislação regional em matéria contraordenacional» que imporá uma intervenção regional com vista à articulação entre regimes»; *iv)* implica a atualização de portarias que «não podem deixar de corresponder, no caso das Regiões Autónomas, a intervenções da Administração regional, como é designadamente o caso em matéria da saúde, cujas competências estão regionalizadas»; sem deixar de salientar, *v)* a aprovação do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, foi precedida da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

Vejamos.

57. De acordo com o n.º 1 do artigo 225.º da Constituição são, essencialmente, dois os fundamentos do regime autonómico, ou seja, os fatores que justificam a autonomia regional. Assim, de um lado, as características geográficas, económicas, sociais e culturais dos arquipélagos e, do outro lado, as históricas aspirações autonomistas das populações insulares, sendo que é a insularidade que,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estando na base das especificidades regionais, justifica que a vontade regional se autonomize da vontade geral expressando aquilo que são os interesses regionais e que, nem sempre, coincidem com o interesse nacional, dele divergindo.

58. Entre os poderes das Regiões Autónomas conta-se, nos termos dos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição, o da participação não vinculativa nos assuntos da República, a qual se destina a integrar os interesses regionais na decisão final do órgão de soberania, assistindo-lhes o poder de participar em certos assuntos que, fazendo parte da política e da administração geral do país, são da competência dos órgãos de soberania, pois dizem respeito à República, ou seja, a todo o território nacional - e não só ao continente nem só às regiões.

59. Trata-se, pois, de um poder das Regiões Autónomas de tomar parte, de expressar a sua opinião junto dos órgãos de soberania, sendo ouvidas, e de informar os órgãos de soberania acerca da sua posição sobre determinado assunto que envolva questão às mesmas respeitante, cientes de que são as características geográficas, económicas, sociais e culturais das regiões, assim como as históricas aspirações autonomistas das populações insulares, que justificam a audição.

60. Daí que, socorrendo-nos do quadro concetual que se pode extrair da jurisprudência deste Tribunal quanto ao entendimento a dar ao requisito «*questão respeitante às regiões autónomas*», consagrado no já referido n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, ressalta que as Regiões Autónomas só devem ser ouvidas em relação às matérias de âmbito regional, às matérias que tenham uma especial incidência ou predominância no seu território e quanto àquilo que são as suas características e particularidades de uma ou de ambas, não devendo, *a contrario*, sê-lo no que toca a matérias de âmbito nacional em relação às quais as mesmas estão em idênticas condições que qualquer outra parte do território nacional, não incidindo de forma particular e diferente daquela em que afeta o resto do País, razão pela qual não lhes assistirá direito de audição nos casos em que as mesmas sejam interessadas apenas e em idêntica medida ao que o é também o restante território nacional.



Co

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. Ora, tal como resulta de quanto *supra* se expôs quanto ao processo que culminou com a aprovação do Decreto submetido à apreciação deste Tribunal, o principal propósito desta medida legislativa é o de, revertendo a orientação previamente fixada pela jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça no Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 8/2008, *clarificar* o regime jurídico que procedeu à descriminalização do consumo de drogas e de outras substâncias psicoativas.

62. Trata-se ainda de uma opção de política criminal inserida numa estratégia *nacional* que, constituindo um ato da competência de órgão de soberania (cf., nomeadamente, o artigo 161.º, alínea c), da Constituição) versa sobre matérias ou domínios de disciplina jurídica abrangidos na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição), que, pela sua natureza e pelo seu objeto, respeita, por igual, a todo o País, sem diferenciação de parcelas ou regiões, que se encontram afastadas do âmbito dos poderes legislativos das Regiões Autónomas (cf. alínea b) do n.º 1 do referido artigo 227.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 37.º do EPARAM e artigos 49.º a 67.º do EPARAA).

63. Independentemente de se considerar que estamos perante uma mera clarificação ou uma verdadeira *redefinição* dos pressupostos da incriminação, importa, pois, ter presente que, como se afirmou no Acórdão n.º 75/2010 a respeito da Lei n.º 16/2007, de 17 de abril, que estabeleceu a exclusão dos casos de ilicitude da interrupção voluntária da gravidez:

«12.2. [...] Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao governo, legislar sobre a “definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal”. Segundo consensualmente estabelecido na doutrina, “na competência para a definição dos crimes está, necessariamente implícita, a competência para estabelecer causas de justificação e a competência para descriminalizar” (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, 535), pertencendo à “reserva da Assembleia da República tanto a criminalização (ou a penalização), como a descriminalização (ou despenalização)” (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, 3.ª ed., 672).

O regime jurídico instituído pela Lei n.º 16/2007 situa-se no plano da remodelação do âmbito de protecção de determinada norma incriminadora, incidindo, por isso, sobre matéria reservada à competência da Assembleia da República.

Tratando-se de matéria reservada à competência da Assembleia da República, verifica-se o requisito de delimitação negativa da competência legislativa das regiões fixado nos artigos 112.º, n.º 4 e 227.º, n.º 1, alíneas a) e b), da CRP – o requisito consistente em se tratar de matéria não abrangida na reserva de competência legislativa dos órgãos de soberania, quer na reserva absoluta da Assembleia



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

da República (artigos 161.º, 164.º e 293.º), quer na reserva relativa da Assembleia da República (artigo 165.º), embora ressalvadas aqui as hipóteses de concessão de autorização legislativa à Assembleia Legislativa da Região (artigo 227.º, n.º 1, alínea *b*), 2.ª parte, da CRP).

12.3. [...] Decorre da jurisprudência deste Tribunal que o exercício do poder legislativo das regiões autónomas, mesmo após 2004, se continua a enquadrar pelos fundamentos da autonomia das regiões consagrados no artigo 225.º da CRP, cumprindo-lhe, em face do disposto no n.º 4 do artigo 112.º, na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º e no artigo 228.º, n.º 1, da Constituição, respeitar cumulativamente três requisitos: *i*) restringir-se ao âmbito regional; *ii*) estarem em causa as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo; *iii*) não incidir sobre matérias reservadas à competência dos órgãos de soberania (cfr., entre outros, o Acórdão n.º 423/2008).

Assim, nos casos em que a matéria sobre que incida determinada disciplina jurídica deva considerar-se simultaneamente incluída em alguma das categorias elencadas nos artigos 164.º ou 165.º da Constituição e no catálogo enunciado no estatuto da região, nunca existirá competência legislativa primária da região para a edição de um regime normativo alternativo, uma vez que os requisitos a que esta se encontra constitucionalmente sujeita são cumulativos. Neste caso, o ser matéria reservada à competência dos órgãos de soberania sobrepõe-se à sua enunciação no estatuto político-administrativo da região (cfr., por exemplo, o Acórdão n.º 402/2008).»

64. Acresce que as normas do Decreto *sub specie*, globalmente consideradas – *i.e.*, quer as que alteram o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, quer as outras, que modificam a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro – não estabelecem, elas mesmas, qualquer especificidade relativamente às Regiões Autónomas, estando-se em presença de um ato que visa operar uma regulação normativa que respeita, por igual, a todo o território nacional, sem enunciação de um qualquer particularismo ou especificidade de âmbito territorial limitadora ou de qualquer outra natureza que, no caso, resulte expresso, se extraia ou possa minimamente inferir.

65. Efetivamente vistas as normas em questão, isoladamente e no conjunto que visam vir a integrar, não ressaltam, nem resultam sequer acionados um qualquer dos indícios ou critérios que vêm sendo enunciados para o preenchimento do requisito da «*questão respeitante às regiões autónomas*» tal como se mostra consagrado na Constituição e tem sido interpretado por este Tribunal.

66. Desde logo, o artigo 1.º do Decreto delimitado e circunscrito, em termos de previsão, à mera enunciação daquilo que constitui o objeto visado com e pela alteração ao quadro normativo vigente (*in casu* alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e à Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro) não aporta *a se* uma qualquer dimensão normativa relevante.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

67. Quanto ao artigo 2.º do Decreto, relativo às alterações a operar nos artigos 40.º e 71.º do referido Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, ressalta quanto ao primeiro destes artigos a concreta disciplina normativa da definição e tipologia do crime de consumo de plantas, substâncias ou preparações compreendidas nas tabelas I a IV anexas ao diploma, respetiva pena, bem como respetivo processo criminal, matérias ou domínios que, marcadamente, dizem respeito à República, a todo o território nacional, não só ao continente nem só às regiões, sem que os interesses regionais apresentem particularidades por comparação com os interesses nacionais, quer devido às características geográficas, económicas, sociais e culturais, quer devido às históricas aspirações autonomistas das populações insulares, pelo que não se justifica quanto à mesma a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, não se descortinando operativos os comandos constitucionais em crise (artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição).

68. Não se ignora que a *insularidade* pode colocar desafios acrescidos em matéria de prevenção e combate ao tráfico e consumo de drogas e outras substâncias psicoativas sem prescrição médica, nem que os dados recentes revelam assimetrias regionais de que ressalta uma maior prevalência de consumo atual e recente nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Circunstâncias que, aliás, tornariam indubitavelmente oportuna a audição dos órgãos competentes das Regiões Autónomas.

No entanto, não pode confundir-se uma simples *oportunidade da audição* com o *dever de audição* constitucionalmente consagrado no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

69. É que, quando analisados os dados constantes do Relatório Anual do SICAD de 2021 sobre «A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências» (disponível em: <https://www.sicad.pt/PT/Publicacoes/Paginas/default.aspx>), verifica-se, por um lado, que essa disparidade se cinge à prevalência de consumo *atual e recente* e não é tão flagrante (sobretudo quando comparados os dados relativos à prevalência de consumo ao longo da vida), que permita afirmar que se trata de um fenómeno *predominantemente* sentido nas Regiões Autónomas. E, por outro, que os dados disponíveis não permitem estabelecer uma relação de causa-efeito entre *descriminalização* e *aumento* dos níveis de consumo, em termos que permitam inferir com segurança que da adoção desta medida



Co

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resultarão, por via do aumento do consumo, *«sérias implicações de saúde pública, com reconhecidas especificidades regionais»*.

70. E embora se mostre razoável antecipar que a alteração legislativa proposta, dada a «relevante dimensão administrativa» poderá ter «reflexo na organização regional», falha igualmente a imposição do dever de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas enquanto estribado neste outro indício/critério também jurisprudencialmente acolhido e conducente ao preenchimento do requisito da *«questão respeitante às regiões autónomas»*.

71. Se é certo que a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, aportava às Regiões Autónomas, como atrás referimos, um necessário ónus de adoção ou adaptação/revisão do quadro normativo regional, tanto mais que lhe foram atribuídos poderes e competências que lhes exigiam a criação/constituição e/ou a reestruturação dos serviços regionais, já idêntica conclusão não ressalta como inequívoca, nem de forma direta, ante aquilo que constitui o concreto quadro das normas ora sob apreciação, visto não se surpreender, nem se poder minimamente inferir das mesmas que possa advir ou resultar um impacto de idêntica natureza.

72. De facto, o único segmento em que se poderia problematizar tal impacto prender-se-á, num quadro hipotético, com o aumento dos processos de contraordenação a tramitar pelas CDT, em resultado de se clarificar que a detenção ou aquisição das substâncias a que se refere o n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, é um ilícito de mera ordenação social e que pode ser como tal considerado, mesmo que as quantidades em causa excedam o necessário para o consumo individual por um período de dez dias. Ou seja, com o conjeturável aumento do volume de serviço nas CDT, motivado pelas comunicações que às mesmas possam vir a ser feitas no quadro da vigência das normas sindicadas (cf. n.º 4 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro e n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, considerando as redações constantes dos artigos 2.º e 3.º do Decreto).



CV

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mas tal, para além de constituir uma mera conjectura, não implica, direta e inequivocamente, que daí tenha de derivar a necessária imposição da criação e/ou da reestruturação daqueles serviços ou de outros no quadro regional.

73. Não foram carreados no processo quaisquer elementos plausíveis nesse sentido, não dispondo o Tribunal de dados seguros que apontem nessa direção e para essa consequência, cientes de que estamos ante uma mera clarificação do regime sancionatório relativo à detenção de droga para consumo com as decorrentes adequações normativas no e para o quadro do encaminhamento e tratamento das situações, mormente no seio das CDT, sem que estas e/ou mesmo os serviços de saúde regionais vejam seus regimes, atribuições, funcionamento e estruturas minimamente modificados ou transformados. Nem nada permite inferir que o impacto da adoção desta medida legislativa será tal, que estejamos perante efetivas incidências regionais impactantes na política pública de saúde e na dimensão administrativa, nomeadamente com reflexos na organização administrativa, mantendo-se em qualquer caso intocada a autonomia regional para adaptar essas estruturas organizativas às necessidades especialmente sentidas no seu território, caso venha a verificar-se necessário (já que não é introduzida qualquer alteração ao artigo 27.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro).

74. É certo, como sustenta o requerente, que as CDT, nomeadamente a da Região Autónoma da Madeira «é convocad[a] nas alterações legislativas aprovadas pelo Decreto n.º 77/XV, em apreço», já que, nos termos do novo n.º 4, do artigo 40.º, do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e do novo n.º 2, do artigo 2.º, da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, e conforme se explicitou *supra*, se a aquisição/detenção exceder a quantidade superior à necessária para consumo médio individual durante dez dias, tal constitui mero indício de que o propósito pode não ser o do consumo, sendo que, se se provar que o é, a consequência será o arquivamento, a não pronúncia ou a absolvição do agente, consoante a fase do processo, e o respetivo encaminhamento para a CDT. Mas uma tal convocação ocorre exatamente na mesma medida para as restantes CDT – quer para as 18 CDT que funcionam em cada capital de distrito de Portugal Continental, quer para as CDT da Região Autónoma dos Açores –, pelo que esta alteração não afeta apenas, e de forma especial, aquele



✓

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

serviço insular, mas, sim, todos esses mesmos serviços, por igual, em todo o território nacional, pelo que não parece haver razão para concluir que, nesta situação em específico, exista uma qualquer particularidade no que diz respeito à Região Autónoma da Madeira ou mesmo à dos Açores, capaz de acionar um dever de audição que lhe seria constitucionalmente devido, cientes de que as Regiões Autónomas mantêm total e completamente intocados os seus poderes em matéria da organização da administração regional autónoma (direta e indireta) e sem que os mesmos, no e com o contexto normativo sob apreciação, saiam ou se mostrem minimamente beliscados.

75. Também não se ignora que a preferência concedida ao tratamento sobre a punição, que constitui uma das traves-mestras da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro (cf., em especial, os seus artigos 11.º, n.ºs 2 e 3 e 14.º), impõe uma estreita coordenação entre a atividade das CDT e os serviços regionais de saúde, sendo razoável presumir que esta alteração poderá impor a mobilização de mais meios humanos e materiais, cabendo «aos órgãos próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a organização, o funcionamento e o desenvolvimento dos sistemas regionais de saúde» (cf. a Base 7, n.º 1, da Lei de Bases da Saúde [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro]).

Mas também quanto a estes serviços o presumível impacto da alteração legislativa em apreço será idêntico ao que se fará sentir em todo o território nacional, pelo que não pode dar-se como indiciário de estarmos perante uma «questão respeitante às Regiões Autónomas», sob pena de sermos levados a concluir que existiria um dever de audição das Regiões Autónomas sempre que fosse aprovado um ato legislativo geral, de eficácia não territorialmente fixada e sem específicos particularismos no quadro insular, que de algum modo convocasse indiretamente a Administração Regional Autónoma, conclusão essa que não possui suporte no atual quadro constitucional, mormente nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2 da Lei Fundamental.

76. Conclusão esta igualmente válida e operativa também para o segmento do artigo 2.º do Decreto relativo à alteração a operar no artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, respeitante à disciplina da portaria relativa ao diagnóstico e quantificação de substâncias visto inovatoriamente apenas envolver, por um lado, um mero aditamento das entidades técnicas a serem ouvidas na sua feitura e atualização e, por outro lado, o estabelecimento de um prazo de atualização





C

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(«a cada seis meses») e tendencial (porquanto «sempre que possível»), ou «logo que os dados da evolução científica ou os indicadores dos consumos revelem uma necessidade de intervenção», matérias ou domínios, também, sem especial incidência ou predominância no território e/ou naquilo que são as características e particularidades de uma ou de ambas as Regiões Autónomas.

77. E idêntica se mostra a conclusão que se impõe retirar quanto à invocação de um dever de audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas por referência à previsão constante do artigo 3.º do Decreto, relativa à alteração a operar no artigo 2.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, não divergindo a solução a dar à questão, porquanto também do concreto comando e respetiva previsão não ressalta envolvência de matéria ou domínio com especial incidência ou predominância no território e/ou naquilo que são as características e particularidades de uma ou de ambas as Regiões Autónomas, cientes de que a alteração que se visa produzir naquela Lei resulta ou decorre da alteração a operar também no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, com a mesma estando em linha e em inteira sintonia.

78. Ademais, a circunstância de as Assembleias Legislativas Regionais terem adotado normas relativas às NSP também não se mostra, por si só, suficiente para sustentar o dever de audição sobre todas as alterações legislativas subsequentemente adotadas que eventualmente se lhe sobreponham, não se vislumbrando aqui qualquer pretensão do legislador a «actuar sobre um quadro legislativo criado pelo órgão legislativo regional» (cf. o Acórdão n.º 304/2011).

Em primeiro lugar, e no que respeita à *clarificação* da fronteira entre as condutas com relevância criminal e as condutas qualificadas como ilícitos de mera ordenação social, é evidente que o impacto desta medida legislativa não se cingirá a esse tipo de substâncias psicoativas.

Em segundo lugar importa ter presente que, aquando da aprovação do Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril, que foi precedida da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, já tinha havido oportunidade de clarificar que «[à] detenção de substância psicoativa para mero consumo próprio é aplicável o disposto na Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, com as necessárias adaptações» (v. o artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei), não se mostrando neste aspeto



Cu

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inovatória a clarificação do regime jurídico aplicável à aquisição e detenção para consumo deste tipo de substâncias.

E em terceiro lugar, como se referiu *supra*, o objeto e âmbito de aplicação dos Decretos Legislativos Regionais adotados em matéria de detenção e aquisição de NSP sempre foram negativamente delimitados por referência às substâncias que não constam dos anexos ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro (cf. o artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M e o artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 10/2013/A), visando aquela «aplicação subsidiária, residual, destinada a preencher um vazio legislativo» a que se aludiu no Acórdão n.º 397/2012. Como tal, a coexistência destes regimes regionais com o regime consagrado, a nível nacional, em especial no Decreto-Lei n.º 15/93, sempre pressupôs o afeiçoamento dinâmico daqueles às alterações que este viesse a sofrer. Assim se compreendendo, de resto, que as Regiões Autónomas não tenham sido ouvidas sempre que foram aditadas às Tabelas anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93 substâncias já contempladas pelos Decretos Legislativos Regionais n.º 28/2012/M e n.º 10/2013/A (como sucedeu, *v.g.*, com a aprovação da Lei n.º 22/2014, de 28 de abril, ou da Lei n.º 7/2017, de 2 de março).

79. Não se ignora que o Decreto-Lei n.º 54/2013 prevê, quanto ao seu âmbito territorial, que a sua aplicação a todo o território nacional não prejudica o «disposto em diploma próprio das Regiões Autónomas» (cf. o artigo 16.º) e que o Decreto Legislativo Regional n.º 28/2012/M dispõe expressamente sobre o consumo de NSP, contendo normas atinentes aos limites quantitativos máximos diários que servem de referência para o apuramento da quantidade necessária para o consumo médio e individual durante o período de dez dias (cf. o artigo 3.º, n.º 1, alínea b) e o Anexo II do diploma), bem como às sanções aplicáveis (cf. os artigos 10.º a 11.º-A). Disposições que, por força do disposto no artigo 1.º do mesmo Decreto Legislativo, previsivelmente passarão a exceder o objeto do diploma, desde que com a revisão da Portaria n.º 94/96 passem a ser «especificadamente controladas por legislação própria».

80. Sucede que a impor-se à Assembleia Legislativa Regional da Madeira o dever de alterar, por esse motivo, as disposições regionalmente aplicáveis, esse não será um efeito da aprovação do



Ca ✓

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Decreto aqui em apreço, mas sim da revisão da Portaria a que se refere o artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro. Com efeito, o artigo 4.º do Decreto limita-se a fixar um prazo de trinta dias para o Governo «desencadear» a atualização da Portaria n.º 94/96, de 26 de março (diploma que define os procedimentos de diagnóstico e dos exames periciais necessários à caracterização do estado de toxicodependência). Afigurando-se o prazo demasiado breve para permitir a compilação e tratamento de todos os dados relevantes, bem como a auscultação devida das entidades competentes (circunstância assinalada, aliás, nos pareceres emitido durante o processo legislativo pelo SICAD, bem como pelo INMLCF, I.P., no parecer emitido a respeito do Projeto de Lei n.º 709/XV/1.<sup>a</sup>), o recurso à expressão ambígua «desencadear» sugere, todavia, que a «conclusão» do procedimento regulamentar poderá decorrer depois desse prazo, visto estar em questão a abertura ou início do procedimento revisor, viabilizando inclusivamente a audição das Assembleias Legislativas Regionais, nos termos prescritos nos artigos 4.º, alínea a), e 6.º, n.º 1, da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

81. Vale isto por dizer que, ainda que se considerasse que a mera existência de instrumentos normativos regionais atinentes à matéria que o legislador se propõe alterar é *in casu* suficiente para dar por demonstrado que estamos perante uma questão da competência dos órgãos de soberania «*respeitante às Regiões Autónomas*» para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, não poderia este Tribunal dar por demonstrada a violação do dever de audição das Regiões Autónomas através dos seus órgãos de governo próprio com base numa antecipação do resultado da injunção dirigida ao Governo pelo artigo 4.º do Decreto.

82. Envolvendo a concreta disciplina jurídica constante do Decreto questões da competência dos órgãos de soberania que, pela sua natureza e pelo seu objeto, respeita, por igual, a todo o País, sem diferenciação de parcelas ou regiões, falha, pois, o preenchimento *in casu* do requisito da «*questão respeitante às regiões autónomas*» em termos de reconhecimento da existência e imposição constitucional do dever de audição enquanto estribado nos indícios/critérios do âmbito territorial da medida regulatória, visto de aplicação não circunscrita ao território de uma ou de ambas as Regiões Autónomas, bem como o da medida regulatória que se propõe adotar não corporizar uma solução



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especial para uma ou para ambas as Regiões Autónomas em função das particularidades/especificidades destas diversa da regulamentação geral que nessa matéria se preveja para o restante território nacional.

83. É certo que, e tal como refere o requerente, decorre do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, na sua versão originária, que «[f]oram também ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira». Ante uma tal menção poder-se-ia pensar que o diploma estabelecia uma qualquer especificidade quantos às Regiões Autónomas – *i.e.*, que existia(m) alguma(s) norma(s) que lhes dizia(m) diretamente respeito, no sentido jurisprudencialmente mencionado.

84. Não é assim, porém, porquanto se essas normas não existiam, ou seja, se se estava perante matérias que, sendo da competência dos órgãos de soberania, nelas os interesses regionais não apresentavam particularidades por comparação com os interesses nacionais, parece, então, e na ausência de outros elementos à disposição deste Tribunal, que a havida audição das Regiões Autónomas se deveu a uma livre opção da parte do legislador, não estribada, nem sujeita ao concreto dever jurídico-constitucional sob aferição, opção que, em termos jurisprudenciais, não é de censurar.

85. De facto, se podiam não existir as ditas especificidades regionais, a verdade é que a legislação de combate à droga vertida no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e globalmente considerada, não tinha uma importância meramente “continental”, mas, antes, “nacional”. O ponto essencial, contudo, é que essa audição não parece ter sido consequência de uma exigência constitucional, tal como ela foi e vem sendo entendida.

86. De notar que um tal dever jurídico de audição constitucionalmente consagrado e gerador de inconstitucionalidade dos comandos normativos aprovados ao seu arrepio, ou em sua preterição, não se pode fundar válida e legitimamente numa mera «*praxe*» ou prática continuada em sede do *iter* e trâmites desenvolvidos no quadro do processo legislativo, sendo certo que, em concreto, até nem



Co

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podemos falar sequer da existência de uma tal «*praxe*» ou prática considerando aquilo que têm sido os sucessivos processos parlamentares e governativos de alteração do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro (alterações operadas já num total de 31 [Retificação n.º 20/93, Decretos-Lei n.ºs 81/95, 214/2000, 69/2001, 323/2001, 114/2011, e 9/2021, e Leis n.ºs 45/96, 30/2000, 101/2001, 104/2001, 3/2003, 47/2003, 11/2004, 17/2004, 14/2005, 48/2007, 59/2007, 18/2009, 38/2009, 13/2012, 22/2014, 77/2014, 7/2017, 8/2019, 15/2020, 58/2020, 25/2021, 49/2021, e 9/2023]).

87. Com efeito, exceção feita a alguns poucos diplomas que disciplinando outras matérias e domínios acabaram por conter e proceder a alterações pontuais ao referido Decreto-Lei (cf. *v.g.*, a Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto [que procedeu à transposição de várias Diretivas UE relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal, alterando diversos diplomas]; a referida Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro; o Decreto-Lei n.º 114/2011 [que procedeu à transferência de competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquidando o património dos governos civis e definindo o regime legal aplicável aos respetivos funcionários]; o Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro [que procedeu à aprovação do regime jurídico das contraordenações económicas]) temos que todos os demais diplomas que ou específica e unicamente, ou também pontualmente, operaram mudanças no referido Decreto-Lei acabaram por ser produzidos sem que no respetivo processo legislativo (parlamentar ou governativo) tivessem sido sujeitos a audição por parte dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas tal como se podem confirmar nos respetivos sítios (cf., *v.g.*, <https://diarioderepublica.pt/dr/analise-juridica/parlamento/> e <https://www.parlamento.pt/AtividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>).

88. Já no que diz respeito à Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, verifica-se que este ato legislativo, na sua versão originária, por conter disposições que incidiam, em específico, sobre as Regiões Autónomas o mesmo foi objeto de audição dos seus órgãos de governo próprio, pela circunstância, a que já se aludiu *supra* de a disciplina aí consagrada ter que ser adaptada pelas Regiões Autónomas, nos termos do artigo 27.º, tendo em conta as especificidades e particularidades destes territórios insulares, o que, por sua vez, vai ao encontro de um dos indícios/critérios



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisprudencialmente avançados para que se pudesse concluir pela existência, nesse caso, de um direito daquelas regiões em serem ouvidas.

89. E o procedimento de audição foi mantido na única alteração legislativa a que foi sujeita a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, através do referido Decreto-Lei n.º 114/2011, diploma ao longo do qual são feitas várias alusões àquelas Regiões Autónomas, à sua aplicação nas mesmas, aos seus órgãos e poderes e às necessidades de conformação por aqueles do quadro normativo.

E do mesmo modo, aquando da aprovação do Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril, que procedeu à definição do regime jurídico da prevenção e proteção contra a publicidade e comércio das novas substâncias psicoativas, que expressamente dispôs sobre o destino das receitas provenientes das sanções aplicadas nas Regiões Autónomas e sobre a articulação com os regimes já vigentes nesses territórios a que se aludiu *supra* (cf. os artigos 15.º, n.º 2, e 16.º do Decreto-Lei).

Tratando-se de reformas de fundo, que impunham a criação de órgãos ou serviços próprios de raiz ou continham disposições expressamente aplicáveis às Regiões Autónomas, não se vê que possam ser comparadas à medida legislativa *sub specie*, que visa *clarificar* uma disciplina pré-existente e cujo hipotético impacto potencial se fará sentir na organização de serviços já estabelecida. De resto, a poder afirmar-se, o que não se concede, que existe uma *praxis* de audição das Regiões Autónomas quando está em causa a adoção de medidas nesta que é uma área sensível, dela não pode por si só extrair-se um indício determinante da delimitação do dever constitucionalmente consagrado no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

90. Daí que presente o objeto das normas sindicadas e com as quais se pretende proceder à alteração dos diplomas em referência impõe-se, por conseguinte, concluir que estas não estabelecem, *per se*, qualquer especificidade ou particularidade relativamente às Regiões Autónomas resultantes do respetivo regime político-administrativo, não se revelando, assim, que quanto às mesmas se tenha considerado como necessário um tratamento específico das matérias, nem tais normas envolvem uma qualquer limitação aplicativa de índole territorial ou exigência de adaptação normativa ou organizativa apenas às mesmas respeitante.



ca

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

91. Do exposto resulta que todas as razões apontadas pelo requerente confluem para tornar evidente que, se poderia ter sido *oportuno* proceder à audição das Regiões Autónomas durante o processo legislativo, à semelhança do que sucedeu nomeadamente com a versão originária do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, isso não permite sustentar que existia, à luz do disposto nos artigos 227.º, n.º 1, alínea v) e 229.º, n.º 2, da Constituição, uma exigência constitucional nesse sentido. Importa, em especial, assinalar que a medida legislativa em apreço se destina, em primeira linha, a *clarificar* o direito já anteriormente vigente e aplicável a todo o território nacional, com vista a fornecer soluções para questões problemáticas assinaladas seja na jurisprudência, seja na doutrina. Os efeitos que esta alteração poderá ter não só não têm especial incidência sobre as Regiões Autónomas, como também não comportam – salvo na medida em que determinam a atualização imediata e periódica da Portaria a que se refere o artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, de resto há muito reivindicada pelas Regiões Autónomas – alterações relevantes ao quadro legal já anteriormente aplicável às NSP.

92. De resto, como já aludido, o aumento das prevalências de consumo de NSP constitui uma tendência observável, não apenas nas Regiões Autónomas, como em todo o território nacional, pelo que daí não deriva, nem uma tal constatação nos habilita ou permite fundar a existência de interesses ou de específicas particularidades naquelas regiões ante uma incidência marcada ou predominantemente regional sentida nos seus territórios.

93. Flui, assim, de tudo o exposto que, com fundamento na violação do direito constitucional de audição prévia dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas (artigos 227.º, n.º 1, alínea v), e 229.º, n.º 2, da Constituição), o Tribunal não deverá pronunciar-se pela inconstitucionalidade do bloco normativo sob a apreciação *sub specie*, constituído pelos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV aprovado pela Assembleia da República em 19 de julho de 2023 (publicado no Diário da Assembleia da República, II Série - A, Número 267, de 1 de agosto de 2023, a fls. 12-14) e enviado ao Presidente da República para promulgação como lei.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### III. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas dos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do Decreto da Assembleia da República n.º 77/XV, aprovado pela Assembleia da República em 19 de julho de 2023 (publicado no Diário da Assembleia da República, II Série - A, Número 267, de 1 de agosto de 2023, e enviado ao Presidente da República para promulgação como lei), que procede à clarificação do regime sancionatório relativo à detenção de droga para consumo independentemente da quantidade e estabelece os prazos regulares para a atualização das normas regulamentares, alterando o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro.

Lisboa, 29 de agosto de 2023,

Carlos Luís Medeiros de Carvalho

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*