



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

EXMO. SENHOR  
PRESIDENTE DA COMISSÃO  
PARLAMENTAR DE ASSUNTOS  
EUROPEUS

Ofício n.º1632 /XII/1ª – CACDLG /2012

Data: 11-12-2012

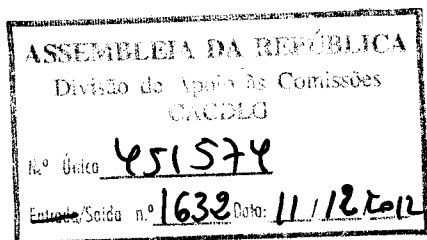
ASSUNTO: Envio de Relatórios – COM (2012) 521 e COM (2012) 548.

Para os devidos efeitos, junto se envia a V. Ex.ª os relatórios sobre as seguintes iniciativas europeias:

- *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho que estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a Comunidade e países terceiros [SWD (2012) 267 e SWG (2012) 268];*
- *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 273/2004 relativo aos precursores de drogas - COM (2012) 548”*

que foram aprovados por unanimidade com os votos favoráveis do PSD, do PS, do BE e do PEV, registando-se as ausências do CDS-PP e do PCP, na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de 11 de dezembro de 2012,

Com os melhores cumprimentos,



P' Presidente da Comissão

(Jorge Lacão)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Assembleia da República – Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



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

**RELATÓRIO**

**COM (2012) 521 final: REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO: que altera o Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho que  
estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a  
Comunidade e países terceiros**

**1 – Introdução**

Os precursores de drogas são substâncias químicas que têm uma grande variedade de utilizações legais, tais como na síntese de plásticos, em produtos farmacêuticos, cosméticos, perfumes, detergentes ou aromas. São comercializados para fins legítimos em mercados regionais e mundiais, mas alguns deles também podem ser desviados dos canais de distribuição legais para o fabrico ilegal de estupefacientes.

Por conseguinte, o controlo dos precursores de drogas é um elemento essencial da luta contra os estupefacientes. Tendo em conta o amplo leque de utilizações legais dos precursores de drogas, o seu comércio não pode ser proibido. Criou-se um enquadramento normativo específico, tanto a nível internacional como da UE, para controlar a sua comercialização legal e identificar as transações suspeitas, impedindo, deste modo, o seu desvio para fins ilícitos.

A efedrina e a pseudoefedrina são substâncias químicas utilizadas no fabrico de medicamentos para constipações ou alergias. Estas duas substâncias são também os principais precursores para o fabrico de metanfetamina. Embora a efedrina e a pseudoefedrina sejam controladas a nível internacional e da UE, os medicamentos que contêm as referidas substâncias não são controlados quando são exportados ou estão em trânsito através do território aduaneiro da União. Por conseguinte, são procurados pelos traficantes de droga como fonte de precursores para a produção ilegal de metanfetamina,



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

dado que a efedrina ou a pseudoefedrina contidas nesses produtos podem ser facilmente extraídas (utilizando equipamentos artesanais baratos e através de um processo químico simples).

O facto de os medicamentos de uso humano que contêm efedrina ou pseudoefedrina estarem excluídos das disposições do Regulamento (CE) n.º 111/2005, que é aplicável ao comércio de precursores de drogas entre a UE e países terceiros, conduziu a uma situação em que os referidos produtos não podem ser intercetados ou apreendidos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros se esses produtos forem exportados ou estiverem em trânsito através do território aduaneiro da União, embora seja muito provável que venham a ser utilizados indevidamente no fabrico ilegal de metanfetamina no país de destino.

A UE é criticada internacionalmente por não tomar medidas de controlo adequadas nos vários Estados-Membros para combater esta deficiência. Por conseguinte, a UE deverá colmatar a lacuna na atual legislação no que respeita aos poderes conferidos às autoridades aduaneiras e autoridades policiais que podem intercetar e apreender a efedrina e a pseudoefedrina, mas não podem intercetar e apreender medicamentos que contenham efedrina ou pseudoefedrina.

### **2 – Objetivos e conteúdo da proposta**

A prevenção eficaz do desvio de precursores de drogas para o fabrico ilegal de drogas tem por objetivo reduzir a oferta de drogas ilegais. É, pois, coerente com a Estratégia da UE de Luta contra a Droga 2005-2012, que prevê a adoção de medidas destinadas a reduzir a oferta de precursores e, assim, diminuir a produção de drogas.

Esta iniciativa visa regulamentar o comércio externo de medicamentos que contêm efedrina e pseudoefedrina. Estes medicamentos são regulamentados pela Diretiva 2001/83/CE. No entanto, o objetivo dessa diretiva é de natureza diferente, ou seja, é salvaguardar a saúde pública através do controlo da produção, distribuição e utilização de medicamentos, a fim de garantir a sua qualidade, segurança e eficácia. Isto explica por que razão os mecanismos de controlo previstos na Diretiva 2001/83/CE e no Regulamento (CE) n.º 111/2005 são diferentes.

A legislação em matéria de medicamentos foi recentemente alterada pela Diretiva 2011/62/UE que se destina a impedir a introdução, na cadeia de abastecimento legal, de medicamentos falsificados. A diretiva contempla, entre outros aspetos, a cadeia de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

distribuição de medicamentos na UE, a importação de substâncias ativas e a «introdução» de medicamentos, ou seja, medicamentos introduzidos no território aduaneiro sem a intenção de serem colocados no mercado. Estas disposições têm como objetivo impedir que produtos definidos como medicamentos *falsificados* entrem na cadeia de abastecimento legal. Dado que a questão principal relativa aos precursores de drogas é o risco de os produtos *legalmente* produzidos *saiem* da cadeia de abastecimento legal, é pouco provável que estas novas disposições contribuam significativamente para a resolução do problema do controlo de medicamentos que contêm efedrina ou pseudoefedrina exportados ou em trânsito na UE.

### 3 - Base jurídica e Princípio da subsidiariedade

A base jurídica da proposta é o artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O artigo 207.º define a política comercial comum da UE. Além disso, o artigo 3.º, n.º 1, do TFUE estabelece a competência exclusiva da União Europeia no domínio da política comercial comum.

O Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a Comunidade e países terceiros e, por conseguinte, insere-se no quadro da política comercial comum.

Na proposta esta base jurídica é apontada também como a base do preenchimento do **princípio da subsidiariedade**, o qual, parece, estaria prejudicado se se entende estarmos perante uma “competência exclusiva”. Ainda assim houve consulta dos Estados membros, tendo 2/3 aderido à Proposta em termos diferenciados e 1/3 defendido a manutenção da legislação tal como está,

### 4- Opinião da Relatora

Se fosse claro que estamos perante uma simples matéria de *política comercial comum* dir-se-ia em duas linhas que é domínio da competência exclusiva da UE, pelo que assim que o Regulamento entrasse em vigor faria parte integrante do Direito português, obrigando, nas suas disposições todas as autoridades visadas.

Simplemente, na opinião da relatora, esta matéria envolve um cruzamento de questões e, portanto, de políticas, que tornam simplista a invocação, sem mais, de uma norma de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

competência exclusiva que torna supérflua a opinião expressada por 1/3 dos Estados membros.

A prevenção eficaz do desvio de precursores de drogas para o fabrico ilegal de drogas tem por objetivo reduzir a oferta de drogas ilegais. Isto é mais do que *política comercial comum*, assim como o objetivo de diminuir a produção de drogas é mais do que *política comercial comum*. Também o objetivo declarado na Proposta de não fornecimento de drogas aos consumidores é mais do que *política comercial comum*. Esta Proposta insere-se noutras que vão do controlo da entrada e saída do produto à venda e ao seu consumo. Esta visão global não pode, em cada Regulamento, ser fracionada para escapar à possibilidade de uma política Estadual divergente.

Por força destas considerações, a Relatora tem as maiores dúvidas de que a competência da UE seja exclusiva e que, para mais, seja respeitado o princípio da subsidiariedade.

#### 5- Parecer


Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que COM (2012) 521 final: REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO: que altera o Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho que estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a Comunidade e países terceiros fundamenta a competência exclusiva para a sua aprovação bem como o respeito pelo princípio da proporcionalidade.

Entende-se que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 10 de Dezembro de 2012

A Deputada Relatora,

(Isabel Moreira)

 O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)



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

### RELATÓRIO

**COM (2012) 548 final – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 273/2004 relativo aos precursores de drogas**

#### **1 – Introdução**

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia (UE), foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia *supra* identificada que, ao alterar o Regulamento (CE) n.º 273/2004, responde à recomendação expressa no relatório da Comissão de melhorar a prevenção do desvio do comércio intra-UE de AA (**anidrido acético**, o principal precursor utilizado para a produção de heroína), alargando a obrigação de registo (até agora unicamente aplicável aos operadores que colocam AA no mercado) aos utilizadores desta substância, e melhorando a aplicação harmonizada das disposições relativas ao registo, a fim de garantir condições mais equitativas que preservem o mercado interno e evitem a adoção de medidas nacionais divergentes.

#### **2 – Objectivos e conteúdo da proposta**

É preciso compreender que o comércio de precursores de drogas não é, em si mesmo, proibido, tendo aliás fins benéficos. A fim de evitar que sejam desviados para a produção ilícita de drogas, foi criado um quadro normativo específico a nível internacional e comunitário que se traduz numa parceria autoridades/indústria.

Foi, no entanto, detetada uma lacuna no sistema jurídico referido: grandes quantidades de anidrido acético («AA»), foram desviadas do comércio interno da UE: em 2008, 75 % das apreensões de AA em todo o mundo verificaram-se na UE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ao problema da criminalidade junta-se o problema da saúde pública grave existente na Europa associado ao consumo de heroína.

Ao alterar o Regulamento (CE) n.º 273/2004, a presente proposta responde à recomendação expressa no relatório da Comissão de **melhorar a prevenção do desvio** do comércio intra-UE de **AA**, **alargando a obrigação de registo** (até agora unicamente aplicável aos operadores que colocam AA no mercado) aos utilizadores desta substância, e melhorando a aplicação harmonizada das disposições relativas ao registo, a fim de garantir condições mais equitativas que preservem o mercado interno e evitem a adoção de medidas nacionais divergentes.

### 3 - Base jurídica

A base jurídica da proposta é o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O artigo 114.º tem por objetivo o estabelecimento de um mercado interno, garantindo ao mesmo tempo um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente.

### 4 - Princípio da subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que *“os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”*, conforme o art. 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

A proposta afirma respeitar o princípio da subsidiariedade com base numa ideia de “eficácia” e “harmonia” dos objetivos do Regulamento proposto.

Não deixa, porém, de recordar que alguns Estados consideram-se legalmente impedidos de adotar medidas nacionais de controlo que vão para além da legislação da UE, com base no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 273/2004, que autoriza os Estados-Membros a adotar as medidas nacionais necessárias para permitir que as autoridades competentes cumpram as suas tarefas de controlo e fiscalização. Alegam que a legislação da UE apenas sujeita os *operadores* às medidas de controlo (não são impostas obrigações aos utilizadores finais) e que tal deve ser interpretado como uma decisão vinculativa e deliberada do legislador da UE de *não* sujeitar os utilizadores finais ao controlo da legislação relativa aos precursores.

## 5- Opinião da Relatora

É compreensível que uma proposta como a que aqui se analisa clame pela necessidade de “harmonia” e de “eficácia”. Simplesmente, a relatora não encontra base legal, que não esta mesma proposta, para vincular os Estados-Membros quanto à política interna que adotem em matéria de controlo de substâncias psicotrópicas ao nível do utilizador final.

Em bom rigor, a invocação de uma “maior eficácia” ou de uma maior “harmonia” é fácil *de mais*, sem substância que a sustente, para fazer esquecer que a União ainda respeita a identidade nacional dos seus Estados membros “refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles” (art.º 4º/2) e que a delimitação de competências não se basta com a *subsidiariedade*, mas antes disso com o *princípio da atribuição* (art.º 5º/1), isto é, a União só atua dentro dos limites das competências que os Estados membros lhe atribuíram nos tratados para alcançar os objetivos traçados por estes (art.5º/2).

Ora, é fácil de ver que a base jurídica encontrada pelos proponentes não foi contundente. Afinal, “o estabelecimento de um mercado interno, garantindo ao mesmo tempo um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente”, na mesma lógica, permitirá, por exemplo, à UE legislar sobre medidas restritivas do tabagismo, aplicando o mesmo verbo desta exposição de motivos, isto é, dando a indicação do número de doentes e mortos causados diretamente pela ingestão direta ou indireta do fumo.

Também aí não se aplicará a mesma norma de competência? Não é uma questão de “saúde humana”? E não é mais “eficaz” e mais “harmonioso” se os Estados não adotarem medidas divergentes?

Os exemplos poderiam proliferar para demonstrar que o artigo 8º/4 da CRP reconhece a prevalência de todo o direito comunitário (sobre este ponto as posições doutrinárias têm várias tendências: aceitação sem limites do primado (FREITAS DO AMARAL; ainda assim o reconhecimento do primado da Constituição (MIGUEL GALVÃO TELLES, BLANCO DE MORAIS) reconhecimento de um primado aplicativo (GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, JÓNATAS MACHADO) mas não abandona a soberania nacional (veja-se a sua conhecida fórmula final).

O princípio da subsidiariedade de alguma forma relaciona-se com o princípio da soberania estadual. Delega-se na UE o que não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados. Mas essa delegação implica que a competência das competências – princípio da soberania





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nacional ou da independência nacional – livre e claramente, por tratado, partilhou ou delegou na União a matéria y.

Este pretendido controlo do utilizador da substância AA não é, na opinião da relatora, da competência do Parlamento e do Conselho, é, antes, da competência de cada Estado, e integra-se nas áreas de política criminal, contraordenacional, de saúde pública e de direitos, liberdades e garantias.

#### 6- Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2012) 548 final – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 273/2004 relativo aos precursores de drogas fundamenta o respeito pelo princípio da subsidiariedade.

Entende-se que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 10 de Dezembro de 2012

A Deputada Relatora,

(Isabel Moreira)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)