



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 576/XIV/1ª – CACDLG/2021

Data: 30-06-2021

NU: 680372

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 101 /XIV/2.ª (ALRAA)

Caro Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à *Proposta de Lei n.º 101/XIV/2.ª (ALRAA)* – “Vigésima oitava alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP, do PAN, DURP do CH e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, na reunião de 30 de junho de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

**PROPOSTA DE LEI N.º 101/XIV/2.^a (ALRAA) – VIGÉSIMA OITAVA
ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 15/93, DE 22 DE JANEIRO, QUE APROVA O REGIME
JURÍDICO APLICÁVEL AO TRÁFICO E CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES E
SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS**

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 6 de junho de 2021, a **Proposta de Lei n.º 101/XIV/2.^a** - *“Alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas”*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto do artigo 167.º, n.º 1, e 227.º, n.º 1 alínea f), da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de 7 de junho de 2021, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão do respetivo parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de dia 9 de junho de 2021, a Proposta de Lei n.º 101/XIV/2.^a foi distribuída à ora signatária para elaboração do respetivo parecer.

Foi promovida a audição dos órgãos de Governo próprio das regiões autónomas em 8 de junho de 2021 e solicitado parecer, em 9 de junho de março de 2021, à Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde I.P. (INFARMED).

Esta iniciativa já se encontra agendada, por arrastamento com a Proposta de Lei n.º 75/XIV/2 (ALRAM) - «*Inclusão das novas substâncias psicoativas na Lei de combate à droga*», para o Plenário de dia 2 de julho de 2021.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei *sub judice* visa proceder “à vigésima oitava alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, aditando-lhe novas substâncias psicoativas” – cfr. artigo 1.º.

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores propõe, em concreto, o aditamento de um novo n.º 4 ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, segundo o qual “*As tabelas I a III, anexas ao presente diploma, serão obrigatoriamente atualizadas de acordo com os relatórios anuais sobre as novas substâncias psicoativas publicados pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência*” – cfr. artigo 2.º.

Recorda a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores que, “*No final de 2019, o OEDT havia já monitorizado 790 novas substâncias, entre as quais 53 detetadas pela primeira vez na Europa nesse mesmo ano*”, considerando que “*é urgente definir um enquadramento jurídico mais rigoroso, que permita atuar de forma mais eficaz sobre a*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

produção, distribuição e uso ilícito das novas substâncias psicoativas” – cfr. exposição de motivos.

A iniciativa ora em apreciação pretende, assim, que as tabelas I a III do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, sejam necessariamente atualizadas, não só “*de acordo com as alterações aprovadas pelos órgãos próprios das Nações Unidas, segundo as regras previstas nas convenções ratificadas por Portugal*”, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º desse diploma legal, mas ainda também, segundo o novo n.º 4 proposto, “*de acordo com os relatórios anuais sobre as novas substâncias psicoativas publicados pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência*”, o que obrigará, neste caso, à semelhança do que sucede naquele, à existência de uma lei posterior que proceda a essa mesma atualização¹ – cfr. artigo 2.º.

Prevê-se a entrada em vigor desta alteração “*no dia seguinte ao da sua publicação*” – cfr. artigo 3.º

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A matéria em questão é de uma enorme importância e corresponde a uma preocupação comum entre as duas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

¹ A nota técnica dos serviços considerou, no entanto, em entendimento com o qual não partilhamos, que «*em derrogação da prática legislativa habitual neste domínio, que procede à atualização das substâncias constantes da tabela anexa ao referido Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, sempre que se verifica uma obrigação de Direito Internacional ou de Direito da União Europeia, a iniciativa propõe um método diverso, de inclusão de substâncias proibidas por remissão para os relatórios anuais do referido Observatório Europeu. E fá-lo, concretamente, através do referido aditamento de um novo n.º 4 ao artigo 2.º do Decreto-Lei, por expressa remissão para a atualização das listas de substâncias publicadas anualmente pelo Observatório*», até porque, se assim fosse, a proposta teria problemas de constitucionalidade por contender com o princípio da tipicidade («*nullum crimen nulla poena sine lege certa*»), um dos corolários do princípio da legalidade, previsto no n.º 1 do artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa, que exige a especificação na lei (em concreto, nas tabelas da vulgarmente denominada «Lei da Droga») das substâncias psicoativas relativamente às quais os crimes nela previstos incidem, e a verdade é que essa mesma nota técnica não só não sinalizou nenhuma questão de constitucionalidade, como até refere que a presente iniciativa legislativa “*...parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento*”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Não poderíamos por isso, deixar de emitir opinião, numa matéria tão relevante e quando estão em causa objetivos tão meritórios como a salvaguarda da saúde pública, em especial a dos jovens e a tomada de medidas de combate ao consumo de novas drogas.

É sobejamente conhecida a problemática e os enormes desafios que o combate às drogas colocam, especialmente quando falamos de drogas sintéticas ou de novas drogas.

O aumento do consumo e do tráfico de novas substâncias psicoativas é infelizmente um fenómeno global, com particular incidência em termos de perceção pública nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

Os traficantes optam cada vez mais pelo comércio destas novas substâncias porque sabem que não sofrem consequências penais e que no limite serão apenas punidos em termos de uma mera contraordenação.

Proliferam por isso cada vez mais substâncias psicoativas que por não constarem dos anexos da denominada Lei da Droga não são proibidas.

O desafio do legislador a este nível é o de tentar estar mais à frente possível e impedir que as substâncias que são proibidas sejam rapidamente substituídas por outras, como infelizmente acontece na maior parte dos casos.

Esta iniciativa constitui no nosso entendimento, uma enorme oportunidade, para a Assembleia da República discutir qual a melhor forma de agilizar e intensificar esta luta e o combate às novas drogas emergentes e de refletir sobre esta importante temática.

Encontrar a melhor forma de agilizar a atualização das tabelas é também um enorme desafio, que pode eventualmente levar a repensar todo o quadro jurídico- constitucional em vigor.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III - CONCLUSÕES

1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 101/XIV/2.^a - *“Alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas”*.
2. Esta iniciativa visa aditar um novo n.º 4 ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, aditando-lhe novas substâncias psicoativas, segundo o qual *“As tabelas I a III, anexas ao presente diploma, serão obrigatoriamente atualizadas de acordo com os relatórios anuais sobre as novas substâncias psicoativas publicados pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência”*.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 101/XIV/2.^a (ALRAA), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de S. Bento, 30 de junho de 2021

A Deputada Relatora

(Sara Madruga da Costa)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)

Proposta de Lei n.º 101/XIV/2.ª (ALRAA)

Vigésima oitava alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas

Data de admissão: 7 de junho de 2021

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

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: João Carlos Oliveira (BIB), Patrícia Pires (DAPLEN), Maria Leitão e Fernando Bento Ribeiro (DILP), Ana Montanha e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 18 de junho de 2021

I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

A presente Proposta de Lei, apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA), visa aditar um novo n.º 4 ao artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro](#)¹, que aprovou o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas², no sentido de as tabelas I a III anexas a este diploma legal passarem a ser atualizadas de acordo com os relatórios anuais do [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência](#)³ (EMCDDA), que atualiza, anualmente, a lista de novas substâncias psicoativas detetadas.

Invocando que *“nas últimas décadas, a monitorização do fenómeno a nível europeu e nacional foi aperfeiçoada, destacando-se neste âmbito os relatórios promovidos pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT) e pelo Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD)”*, os quais *“têm demonstrado também a gravidade do problema na Região Autónoma dos Açores”* e apresentando como impulso legislativo direto o “Estudo de Caracterização dos Comportamentos Aditivos na Região Autónoma dos Açores, apresentado em 2019, que evidenciou *“o aumento do consumo de substâncias psicoativas (...) como uma realidade em todas as ilhas”*, para além de uma *“preocupante precocidade no início dos consumos”*, a Assembleia proponente destaca, no território dos Açores, *“índices de*

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

² Este diploma legal foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 20/93, de 20 de fevereiro, e alterado pelos Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de abril, Lei n.º 45/96, de 3 de setembro, Decreto-Lei n.º 214/2000, de 2 de setembro, Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, Decreto-Lei n.º 69/2001, de 24 de fevereiro, Leis n.ºs 101/2001, de 25 de agosto, e 104/2001, de 25 de agosto, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, Leis n.ºs 3/2003, de 15 de janeiro, 47/2003, de 22 de agosto, 11/2004, de 27 de março, 17/2004, de 11 de maio, 14/2005, de 26 de janeiro, 48/2007, de 28 de agosto, 9/2007, de 4 de setembro, 18/2009, de 11 de maio (que o republicou), retificada pela Declaração de Retificação n.º 41/2009, de 22 de junho, e 38/2009, de 20 de julho, Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, Leis n.ºs 13/2012, de 26 de março, 22/2014, de 28 de abril, 77/2014, de 11 de novembro, 7/2017, de 2 de março, 8/2019, de 1 de fevereiro, 15/2020, de 29 de maio, 58/2020, de 31 de agosto, e Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, e 25/2021, de 11 de maio.

³ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/emcdda_pt

consumo recente significativamente superiores ao resto do país” de novas substâncias psicoativas.

Reforçam tal entendimento com a constatação da maior acessibilidade aos jovens e da perceção social de “legalidade” do seu consumo, em consequência do regime contraordenacional estabelecido, definido pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 10/2013/A, de 13 de agosto](#).

Defendem, por isso, e atenta a regularidade de surgimento de novas substâncias com efeitos nocivos para a saúde, a urgência de definição de “*um enquadramento jurídico mais rigoroso, que permita atuar de forma mais eficaz sobre a produção, distribuição e uso ilícito das novas substâncias psicoativas*”, a aprovar pela Assembleia da República.

Assim, em derrogação da prática legislativa habitual neste domínio, que procede à atualização das substâncias constantes da tabela anexa ao referido Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, sempre que se verifica uma obrigação de Direito Internacional ou de Direito da União Europeia, **a iniciativa propõe um método diverso, de inclusão de substâncias proibidas, por remissão para os relatórios anuais do referido Observatório Europeu.** E fá-lo, concretamente, através do referido aditamento de um novo n.º 4 ao artigo 2.º do Decreto-Lei, por expressa remissão para a atualização das listas de substâncias publicadas anualmente pelo Observatório.

Refira-se que, como elencado no ponto II da presente nota, mas cuja relevância para a apreciação da motivação do proponente importa realçar neste ponto, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, que apresentou já iniciativa idêntica à ora em apreço,⁴ ensaiara já, em anterior Legislatura, solução diversa da atualmente em vigor, ainda que não coincidente com a presente, através de Proposta de Lei⁵ que visava

⁴ A [Proposta de Lei n.º 75/XIV/2.ª](#) (ALRAM) - Inclusão das novas substâncias psicoativas na Lei de combate à droga. Ligação para esta iniciativa legislativa retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

⁵ A [Proposta de Lei n.º 86/XII](#) – *Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas*, iniciativa caducada em 19 de abril de 2015.

a instituição proibição genérica de todas as substâncias psicoativas, movida por impulso legiferante similar ao ora invocado.

Em sentido também inovador, o [parecer](#) da Comissão de Assuntos Constitucionais da XIII Legislatura acerca da [Proposta de Lei n.º 207/XIII/4.ª \(GOV\)](#) - *Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, transpondo a Diretiva Delegada (UE) 2019/369 da Comissão*⁶ apontava também para a pertinência de se “lançar o debate sobre a adequação das políticas públicas subjacentes a este método de identificação de substância proibidas”, fazendo apelo ao Relatório de 2019 da Comissão Global de Política sobre Drogas (anexado ao parecer como anexo) que sugeria “alterações profundas de paradigma de forma a aumentar a eficiência e racionalidades das políticas públicas nesta matéria”⁷.

A iniciativa em apreço contém três artigos preambulares: o primeiro definindo o respetivo objeto, o segundo promovendo a alteração do regime jurídico de combate à droga e o terceiro estabelecendo que o início da sua vigência terá lugar “no dia seguinte ao da sua publicação”.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro](#)⁸, veio rever a legislação do combate à droga, definindo o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, diploma que sofreu até à presente data vinte e sete alterações, que abrangem quer o seu articulado, quer as respetivas tabelas. Cumpre mencionar que ao longo dos anos, foram sendo aditadas novas substâncias, designadamente, às tabelas I-A a III, tabelas estas que foram retificadas pela [Declaração de Retificação n.º 20/93, de 20 de fevereiro](#), e alteradas pelos Decretos-Leis n.ºs [214/2000, de 2 de setembro](#), e [69/2001, de 24 de fevereiro](#), e pelas Leis n.ºs [47/2003, de 22 de agosto](#), [17/2004, de 11 de maio](#), [14/2005, de 26 de janeiro](#), [18/2009,](#)

⁶ Iniciativa caducada em 24 de outubro de 2019.

⁷ Aparentemente em sentido oposto ao da presente iniciativa.

⁸ De referir que o [acórdão n.º 232/2004](#), do Tribunal Constitucional, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, designadamente, da norma do artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, enquanto aplicáveis a cidadãos estrangeiros que tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa residentes em território nacional.

[de 11 de maio, 13/2012, de 26 de março, 22/2014, de 28 de abril, 7/2017, de 2 de março, 8/2019, de 1 de fevereiro, 15/2020, de 29 de maio, e 25/2021, de 11 de maio.](#)

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, pode ler-se, nomeadamente, que «a aprovação da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988, oportunamente assinada por Portugal e ora ratificada - [Resolução da Assembleia da República n.º 29/91](#) e [Decreto do Presidente da República n.º 45/91](#) - é a razão determinante do presente diploma. Tal instrumento de direito internacional público visa prosseguir três objetivos fundamentais. Em primeiro lugar, privar aqueles que se dedicam ao tráfico de estupefacientes do produto das suas atividades criminosas, suprimindo, deste modo, o seu móbil ou incentivo principal e evitando, do mesmo passo, que a utilização de fortunas ilicitamente acumuladas permita a organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas do Estado, as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade a todos os seus níveis. Em segundo, adotar medidas adequadas ao controlo e fiscalização dos precursores, produtos químicos e solventes, substâncias utilizáveis no fabrico de estupefacientes e de psicotrópicos e que, pela facilidade de obtenção e disponibilidade no mercado corrente, têm conduzido ao aumento do fabrico clandestino de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas. Em terceiro e último lugar, reforçar e complementar as medidas previstas na [Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961](#)», aprovada para ratificação pelo [Decreto-Lei n.º 435/70, de 12 de setembro](#), modificada pelo Protocolo de 1972, aprovado para adesão pelo [Decreto-Lei n.º 161/78, de 21 de dezembro](#)⁹, e na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, igualmente aprovado para adesão pelo [Decreto n.º 10/79, de 30 de janeiro](#), colmatando, assim «brechas e potenciando os meios jurídicos de cooperação internacional em matéria penal». Este diploma teve também em atenção a [Diretiva 92/109/CEE do Conselho, de 14 de dezembro](#)^{10,11}, relativa à produção e colocação no mercado de certas substâncias utilizadas na produção ilícita de estupefacientes e de substâncias

⁹ O [Decreto-Lei n.º 161/78, de 21 de dezembro](#), foi retificado pela [Declaração de 2 de fevereiro de 1979](#).

¹⁰ Todas as referências a legislação europeia, salvo indicação em contrário, são feitas para o sítio da UE <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹¹ A Diretiva 92/109/CEE do Conselho, de 14 de dezembro, foi revogada pelo [Regulamento \(CE\) n.º 273/2004](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, relativo aos precursores de drogas.

psicotrópicas, instrumento que visava também «estabelecer uma fiscalização intracomunitária de certas substâncias frequentemente utilizadas na produção ilegal de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, a fim de evitar o seu desvio».

A tomada urgente de medidas de combate ao consumo e comercialização de substâncias psicoativas não especificamente controladas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, foi aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 5/2013, de 28 de janeiro](#). Nesta, o Parlamento recomendou ao Governo a «criação de um procedimento de suspensão provisória da comercialização de substâncias psicoativas não especificamente controladas, (...) quando seja previsível ou exista a mera suspeita de as mesmas poderem ser disponibilizadas para consumo humano e, por esse facto, poderem apresentar perigo ou risco para a vida humana ou a saúde pública» (n.ºs 1, 3 e 4), devendo ser inseridas nas tabelas anexas daquele decreto-lei.

Por sua vez, o [Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril](#)^{12,13,14}, procedeu à definição do regime jurídico da prevenção e proteção contra a publicidade e comércio das novas substâncias psicoativas. Segundo o respetivo preâmbulo, a «defesa da saúde é um dever consagrado no n.º 1 do [artigo 64.º](#) da Constituição da República Portuguesa, pelo que, existindo consenso formado em torno da perigosidade de novas substâncias psicoativas já conhecidas e da suscetibilidade de, assim, prever novas contraordenações, julgou-se, ainda, indispensável estabelecer medidas sanitárias de efeito imediato contra a produção, distribuição, venda, dispensa, importação, exportação e publicidade de outras novas substâncias que venham a surgir no mercado, perante a ameaça grave e imprevisível que estas substâncias encerram. Assim, (...) o presente decreto-lei prevê a possibilidade de as autoridades de saúde territorialmente competentes determinarem o encerramento dos estabelecimentos ou outros locais abertos ao público ou a suspensão da atividade para os fins considerados de grave risco para a saúde pública».

¹² Versão consolidada.

¹³ O Grupo Parlamentar do PCP apresentou na Assembleia da República, em 16 de maio de 2013, a [Apreciação Parlamentar n.º 52/XII/2ª](#) - [Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril, que define o Regime Jurídico da Prevenção e Proteção contra a Publicidade e o Comércio das novas Substâncias Psicoativas](#). Pela [Declaração n.º 5/2013, 31 de julho](#), foi declarada a caducidade do processo, «uma vez que as propostas de alteração apresentadas foram rejeitadas pela Comissão de Saúde».

¹⁴ O [Decreto-Lei n.º 54/2013, de 17 de abril](#), foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro](#).

Nos termos do artigo 2.º do mencionado diploma «consideram-se novas substâncias psicoativas as substâncias não especificamente enquadradas e controladas ao abrigo de legislação própria que, em estado puro ou numa preparação, podem constituir uma ameaça para a saúde pública comparável à das substâncias previstas naquela legislação, com perigo para a vida ou para a saúde e integridade física, devido aos efeitos no sistema nervoso central, podendo induzir alterações significativas a nível da função motora, bem como das funções mentais, designadamente do raciocínio, juízo crítico e comportamento, muitas vezes com estados de delírio, alucinações ou extrema euforia, podendo causar dependência e, em certos casos, produzir danos duradouros ou mesmo permanentes sobre a saúde dos consumidores». Acrescenta o artigo 3.º que «para efeitos do presente decreto-lei, são consideradas novas substâncias psicoativas as substâncias definidas nos termos do artigo anterior, constantes de lista a aprovar por portaria do membro do Governo responsável pela área da saúde, bem como os derivados, os isómeros e os sais daquelas substâncias, sempre que a sua existência seja possível, compreendendo todos os preparados em que as mesmas estejam associadas a outros compostos». Este artigo foi regulamentado pela [Portaria n.º 154/2013, de 17 de abril](#), que veio aprovar a lista de novas substâncias psicoativas, e da qual fazem parte 48 feniletilaminas, 33 derivados de catinona, 36 canabinoides sintéticos, quatro derivados/análogos da cocaína, cinco plantas e respetivos constituintes ativos e 12 produtos diversos, que incluem fertilizantes e fungos.

De referir que o [Decreto Legislativo Regional n.º 10/2013/A, de 13 de agosto](#), veio proceder à 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, visando implementar «na Região um regime contraordenacional de proibição das novas drogas, sem prejuízo do quadro penal adequado que venha a ser aprovado a nível nacional». Cria-se assim «um regime de ilícito de mera ordenação social para assegurar a proteção dos cidadãos e para a redução da oferta das denominadas «drogas legais», em consonância com as orientações do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência». Ainda segundo o preâmbulo deste diploma, «importa aperfeiçoar o quadro legislativo em vigor» dado que as «novas substâncias psicoativas são normalmente incluídas em

produtos comerciais, vendidos sob diversas formas, cuja rotulagem não adverte para a sua presença»; que «os efeitos psicotrópicos são, no mínimo, semelhantes aos causados pelas drogas ilegais; e que os efeitos adversos decorrentes dos mesmos (e. g. efeitos a curto termo, como dependência, psicoses, esquizofrenia, perda de faculdades cognitivas e de memória, ou mesmo morte por sobredosagem, e efeitos a longo termo, como o desenvolvimento de doenças neurodegenerativas); bem como os efeitos tóxicos a nível periférico (e. g. a nível cardiovascular, hepático e renal)» estarão sempre presentes. «Pretende-se, com o presente diploma, prosseguir os seguintes objetivos:

- a) Proteger a população, nomeadamente a população juvenil, que, por característica própria desta faixa etária, está tendencialmente mais exposta aos riscos da experimentação das novas substâncias;
- b) Adotar medidas adequadas ao controlo e fiscalização da comercialização destes produtos;
- c) Reforçar a importância das ações de prevenção, informação e clarificação dos riscos associados ao consumo destas substâncias junto da população em geral e da população juvenil em particular»¹⁵.

Importa também mencionar que o [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência](#)¹⁶ (EMCDDA) atualiza, anualmente, a lista de novas substâncias detetadas. De acordo com o seu [Relatório Europeu sobre Drogas 2020: Questões-chave](#)¹⁷, existem novos «desafios regulamentares e riscos para a saúde suscitados pela crescente complexidade do mercado da droga. É claramente necessário conhecer melhor a disponibilidade de substâncias não controladas e menos comuns, bem como o seu impacto na saúde pública. (...) O ritmo de introdução no mercado das novas substâncias psicoativas estabilizou nos últimos anos. No entanto, anualmente, continuam a ser detetadas pela primeira vez mais de 50 novas substâncias psicoativas pelo sistema de alerta rápido da UE. Além disso, todos os anos, são detetadas no mercado europeu cerca de 400 das novas substâncias psicoativas já anteriormente

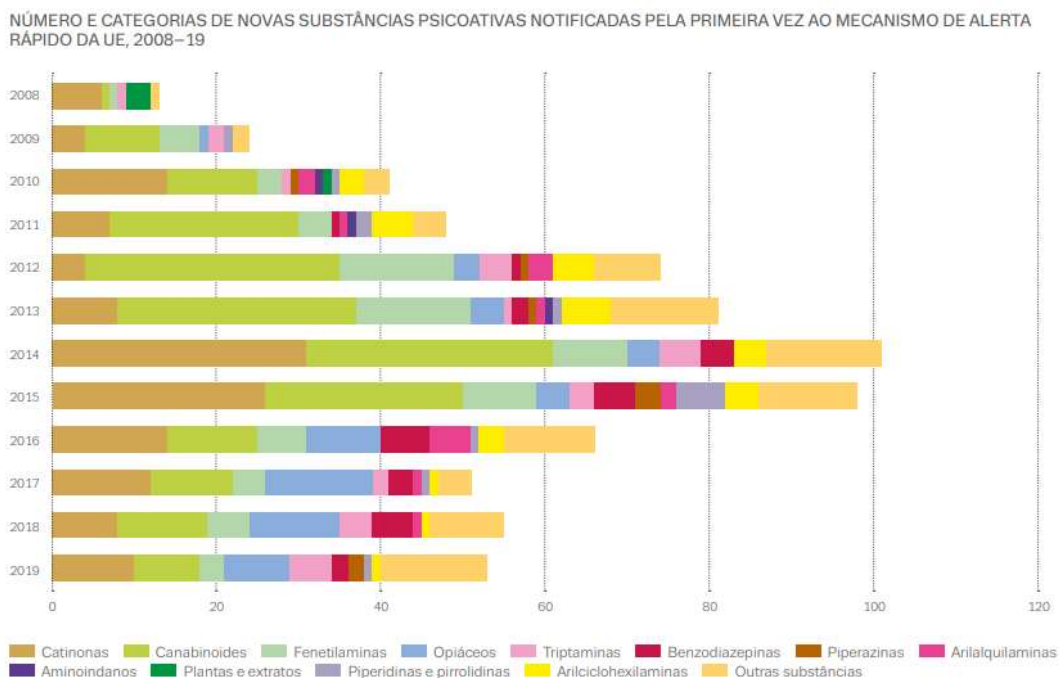
¹⁵ Preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 10/2013/A, de 13 de agosto.

¹⁶ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/emcdda_pt

¹⁷ EMCDDA – [Relatório Europeu sobre Drogas 2020: Questões-chave](#) [Em linha]. Luxemburgo : Serviço das Publicações da União Europeia, 2020. [Consult. 11 jun. 2021]. Disponível em WWW:<URL: [Relatório Europeu sobre Drogas \(europa.eu\)](#)>.

comunicadas. Essas substâncias são extraídas de uma ampla variedade de tipos de drogas e não são controladas pelas leis internacionais sobre drogas. Incluem estimulantes, canabinoides sintéticos, benzodiazepinas, opiáceos, alucinógenos e dissociativos»¹⁸.

Segundo o citado Relatório, «no final de 2019, o EMCDDA monitorizava cerca de 790 novas substâncias psicoativas, das quais 53 foram comunicadas pela primeira vez na Europa em 2019», conforme pode ser consultado no gráfico¹⁹ que se segue:



Nesta sequência, a [Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores](#)²⁰ aprovou em 18 de maio de 2021, a [Anteproposta de Lei n.º 1/XII – Inclusão das novas substâncias psicoativas no regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas](#) apresentada pelos Grupos Parlamentares (GP) do PSD, do CDS/PP e do PPM. Esta iniciativa visa aditar um novo n.º 4 ao [artigo 2.º](#) do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, introduzindo a obrigatoriedade de as

¹⁸ *Ibidem*, p. 20, 24.

¹⁹ *Ibidem*, p. 25.

²⁰ Todas as referências aos trabalhos preparatórios são feitas para o sítio da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, salvo indicação em contrário.

tabelas anexas serem atualizadas de acordo com os relatórios anuais sobre as novas substâncias psicoativas, publicados pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência. Desta Anteproposta podem ser consultados os respetivos trabalhos em [Comissão](#)²¹ e em [Plenário](#)²², tendo sido aprovada com os votos favoráveis de todos os grupos parlamentares e a abstenção do GP do Bloco de Esquerda. Nesta sequência, a iniciativa foi apresentada na Assembleia da República em forma de proposta de lei, dado que o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas se trata de uma matéria da competência reservada deste órgão de soberania.

Em 2019 foi divulgado o [Estudo de Caracterização dos Comportamentos Aditivos na Região Autónoma dos Açores](#)²³, coordenado pela Direção Regional da Prevenção e Combate às Dependências que teve como base de trabalho um universo de 12 mil jovens da Região, e que concluiu que se verificou um aumento do consumo de substâncias psicoativas em todas as ilhas. Já em maio de 2020 foi apresentado o [Estudo sobre o Consumo de Álcool, Tabaco, Drogas e outros Comportamentos Aditivos e Dependências](#)²⁴, promovido pelo Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências onde se pode ler que «a região tem dos maiores consumos de drogas ilícitas do país, o que é válido tanto para a cannabis como para as outras drogas» e que o «consumo de cocaína nos Açores é o mais elevado do país, muito acima do total nacional».

Nos sítios da [Direção Regional de Prevenção e Combate às Dependências](#)²⁵, serviço operativo da Secretaria Regional da Saúde e Desporto que tem como missão a Promoção da Saúde e Estilos de Vida Saudável e a Prevenção e Intervenção em Comportamentos Aditivos e Dependências, e do [Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências](#)²⁶, serviço que tem por missão promover

²¹ <http://213.199.133.37/Asset/Details/7d65e9a9-b764-4478-8d3d-2e70e448e358>

²² <http://213.199.133.37/Asset/Details/7d65e9a9-b764-4478-8d3d-2e70e448e358>

²³ <https://video.alra.pt/Asset/Details/cf3ed5bf-46c5-4acf-a80b-8af35504d36f>

²⁴ http://www.sicad.pt/BK/EstatisticalInvestigacao/EstudosConcluidos/Lists/SICAD_ESTUDOS/Attachments/221/A%C3%A7ores.pdf

²⁵ <https://portal.azores.gov.pt/web/drpcd/interven%C3%A7%C3%A3o-preventiva-em-comportamentos-aditivos-e-depend%C3%Aancias>

²⁶ <http://www.sicad.pt/pt/Paginas/default.aspx>

a redução do consumo de substâncias psicoativas, a prevenção dos comportamentos aditivos e a diminuição das dependências, podemos encontrar diversa informação sobre esta matéria.

II. Enquadramento parlamentar

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), encontra-se registada a seguinte iniciativa legislativa sobre a matéria em apreciação:

- [Proposta de Lei n.º 75/XIV/2.ª \(ALRAM\)](#) - Inclusão das novas substâncias psicoativas na Lei de combate à droga.

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

Na atual legislatura, foram apreciadas e aprovadas:

- a Proposta de Lei n.º 2/XIV/1.ª (GOV) - [Procede à transposição da Diretiva Delegada \(UE\) 2019/369 da Comissão, de 13 de dezembro de 2018, a fim de incluir novas substâncias psicoativas na definição de droga, introduzindo a vigésima quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas](#) que deu origem à [Lei n.º 15/2020](#), de 29 de maio, que *Procede à vigésima quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, aditando-lhes novas substâncias, em transposição da Diretiva Delegada (UE) 2019/369 da Comissão, de 13 de dezembro de 2018;*

- a [Proposta de Lei n.º 80/XIV/2.ª \(GOV\)](#) - Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, que deu origem à [Lei n.º 25/2021, de 11 de maio](#), que *Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, transpondo a Diretiva Delegada (UE) 2020/1687 da Comissão, de 2 de setembro de 2020, e alterando o Decreto-Lei n.º 15/93,*

de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.

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

- Proposta de Lei n.º 207/XIII/4.ª (GOV) - [Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga, transpondo a Diretiva Delegada \(UE\) 2019/369 da Comissão](#) – (iniciativa caducada em 24 de outubro de 2019);

- Proposta de Lei n.º 143/XIII/3.ª (GOV) - [Altera a Lei de Combate à Droga, transpondo a Diretiva \(UE\) 2017/2103](#). [que deu origem à [Lei n.º 8/2019, de 01/02](#)]

- Proposta de Lei n.º 35/XIII/2.ª (GOV) - [Procede a vigésima segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, aditando várias substâncias à Tabela II - A](#) . [que deu origem à [Lei n.º 7/2017, de 02/03](#)]

- Proposta de Lei n.º 240/XII/3.ª (GOV) - [Procede à vigésima primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, aditando a substância alfa-fenilacetoneitrilo à tabela anexa V](#). [que deu origem à [Lei n.º 77/2014, de 11/11](#)]

- Projeto de Lei n.º 501/XII/3.ª (PSD e CDS-PP) - [Procede à vigésima alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 12 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, aditando a substância 5 \(2-aminopropil\)indole à tabela anexa II-A e a substância 4 metilanfetamina à tabela anexa II-B](#). [que deu origem à [Lei n.º 22/2014, de 28/04](#)]

- Proposta de Lei n.º 199/XII/3.ª (GOV) - [Procede à vigésima alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, aditando a substância 4 metilanfetamina à tabela anexa II-B](#). [que deu origem à [Lei n.º 22/2014, de 28/04](#)]

- Projeto de Lei n.º 129/XII/1.ª (CDS-PP) - [Décima oitava alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, acrescentando a Mefedrona e o Tapentadol às tabelas que lhe são anexas.](#) [que deu origem à [Lei n.º 13/2012, de 26/03](#)]
- Projeto de Lei n.º 101/XII/1.ª (PSD) - [Altera pela décima oitava vez o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, acrescentando a Mefedrona e o Tapentadol às substâncias da tabela II-A que lhe é anexa.](#) [que deu origem à [Lei n.º 13/2012, de 26/03](#)];
- [Proposta de Lei n.º 86/XII](#) – *Institui a proibição genérica de todas as substâncias psicoativas* (iniciativa caducada em 19 de abril de 2015).

Consultada a mencionada base de dados (AP), foi identificada uma petição sobre matéria idêntica:

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

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#) e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)²⁷.

²⁷ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

Reveste a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, e é assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

O artigo 124.º do Regimento dispõe ainda, no seu n.º 3, que “As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no âmbito da proposta de lei em análise, enviou à Assembleia da República diversos pareceres e contributos, disponíveis para consulta na [página da presente iniciativa](#).

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Caso a proposta de lei seja aprovada na generalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, representantes da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores podem participar nas reuniões da comissão parlamentar em que se proceda à respetiva discussão na especialidade.

A iniciativa foi aprovada na Sessão Plenária da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores de 18 de maio de 2021, deu entrada na Assembleia da República e foi admitida a 7 de junho de 2021, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), tendo sido anunciada na sessão plenária do dia 8 de junho.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#)²⁸, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, doravante designada lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão, em particular aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – “Vigésima oitava alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas” – traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, apesar de o mesmo poder ser objeto de aperfeiçoamento em sede de especialidade.

Assim, caso seja aprovada na generalidade, sugere-se a seguinte redação para o título:

«Estabelece a atualização das tabelas de substâncias psicoativas de acordo com os relatórios anuais do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, alterando o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas».

Através da consulta do Diário da República Eletrónico verificou-se que, em caso de aprovação, esta será a vigésima oitava alteração do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro. A indicação do número de ordem de alteração consta na norma sobre o objeto, conforme disposto na parte inicial do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, segundo o qual “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

No entanto, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do Diário da República Eletrónico, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre

²⁸ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, sendo objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Por fim, relativamente ao início de vigência, o artigo 3.º da proposta de lei prevê que a mesma entra em vigor «no dia seguinte ao da sua publicação», observando-se desta forma o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A [Carta dos Direitos Fundamentais na União Europeia](#)²⁹, que comunga com os tratados da mesma hierarquia normativa (artigo 6.º, número 1 do [Tratado da União Europeia](#)³⁰) consagra, no artigo 35.º, sob a epígrafe *Proteção da saúde*, que “na definição e execução de todas as políticas e ações da União é assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana”;

No [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)³¹, destacam-se os seguintes normativos:

- ✓ o artigo 4.º, número 2, alínea k), que consagra que os *problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública* sejam de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros e, nessa medida, domínio de observância do princípio da subsidiariedade;

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12016P/TXT>

³⁰ https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf

³¹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

- ✓ o artigo 6.º, estabelecendo a competência da União *para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros na proteção e melhoria da saúde humana;*
- ✓ o artigo 9.º, que dispõe que *na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a proteção da saúde humana;*
- ✓ O artigo 114.º, número 3, dispõe que a Comissão, em matéria de saúde, nas propostas relativas à aproximação das disposições legislativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno, *basear-se-á num nível de proteção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos;*
- ✓ o Título XIV (Saúde Pública) estabelece que a União, na definição e execução das suas políticas e ações assegurará um elevado nível na proteção e melhoria da saúde pública, nomeadamente, na prevenção das doenças; na redução das causas de perigo para a saúde física e mental; na vigilância, alerta e combate das ameaças graves para a saúde com dimensão transfronteiriça; na redução dos efeitos nocivos da droga sobre a saúde; e incentivará a cooperação entre os Estados-Membros e entre estes e países terceiros bem como com organizações internacionais competentes no domínio da saúde pública.
- ✓ o artigo 169.º, número 1 estabelece que *a fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a União contribuirá para a proteção da saúde.*

Em 1997 o Conselho da União Europeia a primeira [Ação Comum 97/396/JAI](#)³² relativa ao intercâmbio de informações, avaliação de risco e controlo das novas drogas sintéticas que não se enquadravam dentro das regras definidas pelas convenções internacionais sobre drogas. A [Decisão n.º 2005/387/JAI, de 10 de maio de 2005](#)³³, veio revogar a Ação Comum, no sentido de a reforçar e redefinir o seu âmbito, definindo os conceitos de novas substâncias psicoativas (**NSP**)³⁴; de intercâmbio de informações; de avaliação

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:31997F0396>

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0387&qid=1615332292299>

³⁴ A Diretiva (UE) 2017/2103 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de novembro de 2017 define nova substância psicoativa como “uma substância na forma pura ou numa preparação que não está abrangida pela [Convenção Única das Nações Unidas sobre os Estupefacientes, de 1961, tal como alterada pelo Protocolo de 1972, nem pela Convenção das Nações Unidas sobre as Substâncias Psicotrópicas, de](#)

de riscos e de controlo das **NSP** por instâncias Europeias, designadamente através do [Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência \(OEDT\)](#) ³⁵, da então Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM) e da Europol. Reforçou também o **Sistema de Alerta Rápido** ³⁶ instituindo que, sempre que uma **NSP** fosse detetada no mercado europeu, os vários Estados-Membros assegurassem a transmissão de informações sobre o fabrico, o tráfico e o consumo dessa substância ao Observatório e à Europol através dos pontos focais nacionais da [Rede Europeia de Informação sobre Droga e Toxicodependência \(REITOX\)](#) ^{37 38} e das Unidades Nacionais da Europol. Este sistema permitiu assegurar a recolha e análise de informação rápida, relevante e fiável sobre as **NSP**, bem como sustentar a tomada de iniciativas para sujeitar as mesmas a medidas de controlo.

O [Regulamento \(CE\) n.º 1920/2006 relativo ao Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência](#) ^{39 40} alargou o papel do Observatório de forma a incluir novas atribuições resultantes da Decisão n.º 2005/387/JAI, nomeadamente o acompanhamento de questões como as novas tendências no consumo de droga, em

1971, mas que pode colocar riscos sociais ou para a saúde semelhantes aos colocados pelas substâncias abrangidas pelas referidas convenções” - ver artigo 1, n.º1, alínea b) em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017L2103&from=NL>

³⁵ Criado em 1993 pelo [Regulamento \(CEE\) 302/93](#) e estabelecido em Lisboa desde 1995, o Observatório é uma das agências descentralizadas da UE a quem compete acompanhar as matérias relativas às drogas, toxicodependência e de novas tendências, fornecendo aos Estados-Membros da UE e às suas instituições dados objetivos, fiáveis e comparáveis bem como respostas encontradas para lidar com este problema de forma a facilitar o intercâmbio dessas práticas entre os países da UE e a avaliação das políticas nacionais e da UE nesta matéria. Cooperar também com agências da UE, como a [Europol](#) e a [Eurojust](#), com agências especializadas das Nações Unidas, como o [Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime](#), e com países terceiros. Esta informação pode ser consultada em <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> e <https://www.emcdda.europa.eu/>.

³⁶ Ver parágrafos 3º, 6º dos considerandos iniciais e artigo 1º da Decisão n.º 2005/387/JAI.

³⁷ Os dados recolhidos através da rede Reitox são também utilizados para acompanhar a execução dos planos de ação em matéria de droga da UE que implementam a [estratégia da UE de luta contra a droga](#) e ajudar a desenvolver recomendações com vista à formulação de respostas nacionais apropriadas para a organização de atividades de tratamento, prevenção e redução dos danos.

³⁸ Esta Rede consiste numa ferramenta desenvolvida pelo OEDT de forma a permitir-lhe recolher dados nacionais de forma harmonizada fazendo a ligação dos sistemas nacionais de informação sobre a droga e constituindo o principal meio através do qual o OEDT procede ao intercâmbio de dados e informações metodológicas sobre drogas e toxicodependência na UE. A Rede é constituída por um **ponto focal** para cada país da UE participante no OEDT e um ponto focal para a **Comissão**. Em Portugal o ponto focal é o [Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências - SICAD](#) através da Divisão de relações internacionais.

http://www.sicad.pt/pt/relacoesinternacionais/paginas/detalhe.aspx?itemId=2&lista=sicad_pontofocal&bkUrl=/bk/relacoesinternacionais

³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006R1920>

⁴⁰ O regulamento revê e revoga o [Regulamento \(CEE\) n.º 302/93](#) que criou o Observatório. As sucessivas alterações do Regulamento (CE) n.º 1920/2006 foram integradas no texto de base. A [versão consolidada](#) tem apenas valor documental.

especial o policonsumo, que associa a utilização de drogas ilícitas com drogas lícitas ou medicamentos.

O [Regulamento \(UE\) 2017/2101 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2017](#) ⁴¹ ⁴², vem alterar o Regulamento (CE) 1920/2006 no que se refere ao intercâmbio de informações, ao [sistema de alerta rápido](#) ⁴³ ⁴⁴ e aos [procedimentos de avaliação dos riscos](#) ⁴⁵ das **NSP**. Os Estados-Membros deverão assegurar que os seus pontos focais nacionais e as suas unidades nacionais da Europol facultem ao Observatório a informação que recolhem sobre as **NSP**. O Observatório, em estreita cooperação com a Europol, procede à recolha, compilação, análise e apreciação das informações e comunica-as aos pontos focais nacionais, às unidades nacionais Europol e à Comissão. Este procedimento garante que estas entidades recebem, logo que possível, informações para efeitos de **alerta rápido** e para que o Observatório possa elaborar o **relatório inicial** sobre uma **NSP**, caso existam preocupações de que a substância possa apresentar riscos sociais ou para a saúde ao nível da UE.

No prazo de duas semanas a contar da receção de um relatório inicial, a Comissão pode solicitar ao Observatório que avalie o risco potencial associado a uma **NSP** e que elabore um **relatório de avaliação dos riscos**. O Observatório deve apresentar o relatório de avaliação dos riscos no prazo de seis semanas após o pedido da Comissão. Com base no procedimento de avaliação dos riscos, a Comissão decide se a **NSP** em causa deve ser incluída na definição de «droga» segundo o procedimento previsto na [Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho](#) ⁴⁶.

A [Diretiva \(UE\) 2017/2103 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2017](#) ⁴⁷ ⁴⁸, veio alterar a Decisão-Quadro 2004/757/JAI, reformulando o conceito de

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2101&qid=1615147804363>

⁴² No parágrafo 4º dos considerandos iniciais do Regulamento diz que *deverá ser lido em articulação com a Diretiva (UE) 2017/2103, uma vez que ambos os atos se destinam a substituir o mecanismo estabelecido pela Decisão 2005/387/JAI.*

⁴³ <https://www.emcdda.europa.eu/themes/new-drugs/early-warning>

⁴⁴ Ver também artigo 1º do Regulamento (EU) 2017/2101 que especifica as alterações feitas ao sistema de alerta rápido relativo ao Regulamento (CE) n.º 1920/2006 bem como o artigo 5º- A

⁴⁵ <https://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index16776EN.html>

⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004F0757>

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L2103&qid=1615147804363>

⁴⁸ A [Lei n.º 8/2019 de 1 de fevereiro](#) introduz a vigésima terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, transpondo a Diretiva (UE) 2017/2103. Ver: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/118950627/details/maximized>

NSP de forma a incluir estas substâncias na definição de droga e revoga a Decisão 2005/387/JAI do Conselho criando um novo procedimento para a inclusão das **NSP** na definição de droga.

Por último cumpre ainda fazer referência à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - [COM\(2020\) 606 final](#)⁴⁹ - apresentando a nova Agenda e Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga para 2021-2025.

Enquadramento internacional

- Países europeus

O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes países da União Europeia: Espanha, Irlanda e Itália.

ESPAÑA

É no [Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre](#)⁵⁰ por el que se regulan las sustancias y preparados medicinales psicotrópicos, así como la fiscalización e inspección de su fabricación, distribución, prescripción y dispensación que se encontra regulado o fabrico, distribuição, prescrição e dispensa de substâncias e preparações psicotrópicas.

O diploma não prevê qualquer obrigatoriedade de revisão das tabelas anexas, nas quais estão listadas as substâncias objeto de regulamentação. No entanto, da análise às [alterações introduzidas](#) às referidas tabelas é possível aferir que estas alterações são feitas com regularidade – 5 alterações desde 2016.

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0606&qid=1615300777048>

⁵⁰ Diploma consolidado retirado do portal oficial <https://www.boe.es/eli/es/rd/1977/10/06/2829/con>. Todas as referências legislativas são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário.

IRLANDA

A lista das substâncias controladas encontra prevista no [schedules \(controlled drugs\) do Misuse of Drugs Act, 1977](#)⁵¹.

De acordo com o parágrafo 2 da secção 2 do diploma, compete ao Governo a revisão das substâncias, produtos ou preparações a incluir na lista das substâncias controladas, nos termos definidos na referida lei. O diploma não prevê, no entanto, uma obrigatoriedade de revisão da lista de substâncias a controlar com determinada periodicidade ou determinado evento.

ITÁLIA

A lista das substâncias psicotrópicas consta dos anexos ao [Decreto do Presidente da República n.º 309/1990, de 9 de outubro](#)⁵² *"Texto consolidado das leis sobre a regulamentação dos estupefacientes e substâncias psicotrópicas, prevenção, tratamento e reabilitação da toxicoddependência"*.

Este diploma foi atualizado recentemente pelo [Decreto Legislativo n.º 21 de 1 de Março de 2018 e pelo Decreto Ministerial de 29 de Dezembro de 2020](#).

O artigo 1.º do referido diploma previa que com a sua aprovação fosse criado um "Comité Nacional de Coordenação da Ação Antidroga no seio da Presidência do Conselho de Ministros". O mesmo tem "a responsabilidade de dirigir e promover a política geral de prevenção e intervenção contra a produção ilícita e difusão de substâncias narcóticas ou psicotrópicas, tanto a nível interno como internacional".

De acordo com o artigo 13.º «As substâncias narcóticas ou psicotrópicas sujeitas à fiscalização e controlo do Ministério da Saúde e os medicamentos baseados nestas substâncias, incluindo as substâncias ativas para uso farmacêutico, estão agrupadas, em conformidade com os critérios do artigo 14, em cinco quadros, anexos ao presente Texto Único. O Ministério da Saúde estabelece por decreto próprio o preenchimento e

⁵¹ Diploma consolidado retirado do portal oficial [irishstatuebook.ie](https://revisedacts.lawreform.ie/eli/1977/act/12/revised/en/html).
<https://revisedacts.lawreform.ie/eli/1977/act/12/revised/en/html>.

⁵² Diploma consolidado retirado do portal oficial normattiva.it. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Itália são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

atualização das tabelas com as modalidades previstas no artigo 2, parágrafo 1, letra e), número 2)»

O Ministério da Saúde é responsável pela publicação periódica e divulgação, através da transmissão às regiões e às autoridades sanitárias locais, dos dados atualizados relativos às substâncias indicadas nos quadros referidos no artigo 14º, os seus efeitos, os métodos de tratamento da toxicodependência, a lista dos centros de saúde especializados e dos centros sociais autorizados para a prevenção e o tratamento da toxicodependência. (artigo 15.º)

Na atual legislatura (XVIII) foi apresentada a [Proposta di legge⁵³](#) 2280: *"Alterações ao Texto Consolidado das leis sobre a regulamentação dos estupefacientes e substâncias psicotrópicas, prevenção, tratamento e reabilitação da toxicodependência, de acordo com o D. P. R. nº 309, de 9 de Outubro de 1990, relativo à extensão da regulamentação das dependências patológicas."*

Na exposição de motivos da iniciativa são tecidas as seguintes considerações: "Em vinte e nove anos, o panorama das dependências patológicas, de facto, mudou profundamente, tanto por causa da capilaridade do fenómeno, como pelas características específicas assumidas pelo próprio. À luz dos dados publicados no relatório anual ao Parlamento sobre o fenómeno da toxicodependência em Itália, preparado pelo Departamento de Políticas Antidroga da Presidência do Conselho de Ministros para o ano de 2018, bem como no relatório europeu sobre drogas, apresentado pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência para o ano de 2019, ressalva-se que a Itália ocupa o terceiro lugar na Europa para o consumo de cannabis e o quarto lugar para o consumo de cocaína. Os dados sobre a propagação da droga são acompanhados pelos das mortes oficiais resultantes da mesma, que ascendem a seis em cada sete dias."

E ainda que "Esta proposta de lei (...) baseia-se em três elementos fulcrais: a governação, o processo integrado de tomada de controlo da pessoa a cargo e os recursos."

⁵³ <https://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=2280&sede=&tipo=>

Proposta de Lei n.º 101/XIV/2.ª (ALRAA)

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

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A UNODC⁵⁴ é a agência das Nações Unidas responsável por apoiar os países na implementação das três convenções da ONU sobre drogas:

- A [Convenção Única sobre Entorpecentes](#)⁵⁵(1961), emendada pelo protocolo de 1972;
- A [Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas](#)⁵⁶(1971); e
- A [Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas](#)⁵⁷(1988).

«Com base nessas convenções, o UNODC auxilia os Estados-membros a desenvolver suas legislações nacionais sobre drogas, buscando estabelecer marcos legais de referência sobre o assunto, tanto nacional, quanto regional e globalmente. Além disso, o UNODC apoia os países a desenvolver respostas ao uso problemático de drogas e suas consequências adversas à saúde, por meio da implementação de ações de prevenção e da oferta de uma rede de serviços integrada de atenção e assistência, com base em evidências científicas, no respeito aos direitos humanos e em padrões éticos.»

As suas competências abrangem, por exemplo, a realização de análises sobre a situação mundial das drogas⁵⁸, bem como o desenvolvimento e propostas para lutar contra os problemas relacionados com elas.

V. Consultas e contributos

Em 8 de junho de 2021, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

⁵⁴ “United Nations Office on Drugs and Crime”.

⁵⁵ <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-unica-de-1961-sobre-os-estupefacientes-0>

⁵⁶ <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-sobre-substancias-psicotropicas-0>

⁵⁷ <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-das-nacoes-unidas-contra-o-trafico-ilicito-de-estupefacientes-e-substancias-1>

⁵⁸ O último relatório, referente a 2020, encontra-se disponível no portal da Internet das Nações Unidas, acessível [aqui](https://wdr.unodc.org/wdr2020/index2020.html). <url= https://wdr.unodc.org/wdr2020/index2020.html>

Em 9 de junho de 2021, a Comissão promoveu a consulta escrita da Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde I.P. (INFARMED).

Este e outros contributos que vierem a ser recebidos pela Comissão serão publicados na [página da iniciativa na Internet](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, não apresenta uma valoração do impacto de género, por considerar o proponente estar em causa “*um ato normativo de carácter meramente repetitivo e não inovador.*”

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação da proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento Bibliográfico

BALSA, Casimiro – **IV inquérito nacional ao consumo de substâncias psicoativas na população geral** [Em linha] : **Portugal 2016/17**. Lisboa : Instituto da Droga e da Toxicodependência, 2018. [Consult. 9 jun. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134916&img=21957&save=true>>.

Resumo: Último relatório produzido pelo SICAD – Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências, sumaria as conclusões do inquérito que reuniu 12.023 entrevistas, cujo universo foi a população residente em Portugal, entre os 15 e os 74 anos de idade, com resultados ponderados por sexo, grupos etários e, pelas regiões, ao nível das NUT II. O relatório conclui que “O consumo de qualquer substância psicoativa ilícita é de 10,4% ao longo da vida, de 4,8% nos últimos 12 meses, e de 3,9% nos últimos 30 dias. Para esta prevalência a substância que mais contribui é a canábis, que apresenta para os consumos ao longo da vida uma prevalência de 9,7%, para os últimos 12 meses 4,5% e para os últimos 30 dias 3,8%. A cocaína é, das restantes substâncias psicoativas consideradas, a única que apresenta uma prevalência ao longo da vida superior a um ponto percentual (1,1%). As restantes apresentam prevalências ao longo da vida entre os 0,6% (ecstasy) e os 0,2% (cogumelos alucinógenos). A prevalência ao longo da vida relativamente ao consumo de novas substâncias psicoativas é de 0,3%.” De acordo com os resultados do inquérito, no geral dos comportamentos aditivos, a região dos Açores apresenta, em comparação com a média nacional, prevalências mais elevadas de consumo de álcool, tabaco, consumo experimental de medicamentos, consumo experimental de cocaína e de ecstasy e, com acentuado destaque, consumo de novas substâncias psicoativas (3,7%, face à média nacional de 0,3%).

PADRÕES DE CONSUMO E PROBLEMAS LIGADOS AO CONSUMO DE DROGAS

[Em linha] : **Região Autónoma dos Açores 2017**. [S.l. : s.n. [2019] [Consult. 9 jun. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134912&img=21950&save=true>>.

Resumo: Com base em várias fontes (Inquérito Nacional ao Consumo de Substâncias Psicoativas na População Geral Portugal 2016/17, Inquérito Nacional aos Participantes no Dia da Defesa Nacional 2017, e dados da Direção-Geral da Saúde, Instituto Ricardo Jorge e Instituto Nacional de Estatística), o documento compara as prevalências de

consumo de drogas, e problemas sociais daí decorrentes, na Região Autónoma dos Açores com a média nacional.

UNIÃO EUROPEIA. Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência – **New psychoactive substances** [Em linha] : **global markets, global threats and the COVID-19 pandemic : an update from the EU Early Warning System**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2020. [Consult. 9 jun. 2021]. Disponível em: <URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134905&img=21985&save=true>>.

Resumo: Este relatório, divulgado em dezembro de 2020, fornece uma visão geral da situação europeia em relação a novas substâncias psicoativas, com o propósito de apoiar no planeamento de respostas ao problema. Os autores imputam o crescimento exponencial deste mercado, acentuado a partir de 2008, a uma capacidade de produção em grande escala, aliada à globalização e novas tecnologias, que permitem uma produção, venda e fornecimento numa escala industrial. Ainda assim, o relatório reconhece avanços no combate, sensíveis a partir de 2015, expressos numa diminuição no número de novas substâncias identificadas pela primeira vez em cada ano, e na redução geral nas apreensões de novas substâncias: “Em 31 de outubro de 2020, o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência monitorizava mais de 820 novas substâncias psicoativas que surgiram no mercado europeu de drogas desde o início da monitorização em 1997. Isso inclui 53 substâncias que foram notificadas pela primeira vez em 2019 e 38 substâncias que foram notificadas em 2020 (até o final de outubro). Isto representa uma diminuição das cerca de 100 novas substâncias psicoativas introduzidas no mercado europeu todos os anos entre 2014 e 2015.” Os autores concluem que a redução estará relacionada com esforços sustentados no controlo e restrição da venda de novas substâncias na Europa, conciliados com medidas de controlo nos países fornecedores, como a China.

UNIÃO EUROPEIA. Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência – **Relatório europeu sobre as drogas** [Em linha] : **tendências e evoluções : 2021**. Luxemburgo : Serviço de Publicações da União Europeia, 2021. [Consult. 9 jun. 2021].

Disponível

em:

<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116638&img=21971&save=true>>.

Resumo: Apresentado no dia 9 de junho de 2021, este relatório faz a análise da situação da droga na Europa com dados que reportam ao final de 2020, fornecidos por 29 países (UE-27, Turquia e Noruega). O relatório conclui que houve uma estabilização no consumo de canábis e anfetaminas, um aumento da produção, comercialização e consumo de heroína, cocaína, metanfetamina e benzodiazepinas, e o aumento de produção ilegal de droga na Europa. Em relação ao impacto da COVID-19, conclui que o mercado da droga demonstrou sinais de resiliência e uma maior capacidade digital. Outro dos dados relevantes foi o surgimento de novas substâncias psicoativas, tendo em 2020 sido notificadas pela primeira vez na Europa 46 novas substâncias psicoativas, a maior parte delas com elevada potência ou pureza, aumentando para 830 o número total de substâncias monitorizadas.