

Proposta de Lei n.º 55/XV/1.ª (GOV)

Cria o regime jurídico aplicável ao controlo e fiscalização do pessoal crítico para a segurança da aviação civil em exercício de funções sob influência de álcool, estupefacientes ou substâncias psicotrópicas

Data de admissão: 3 de janeiro de 2023

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

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Rafael Silva (DAPLEN), Cristina Ferreira e Rui Brito (DILP), João Carlos Oliveira (BIB), Liliane Sanches da Silva e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 13.01.2023

I. A INICIATIVA

A iniciativa legislativa em apreço visa a aprovação de um regime jurídico de controlo e fiscalização do «pessoal com funções críticas para a segurança da aviação civil», «incluindo os exames a efetuar, o equipamento utilizado e a definição da taxa de álcool no sangue a partir da qual se considera que o examinando se encontra sob influência de álcool».

O Governo propõe adicionalmente, para esse efeito, a alteração dos artigos 69.º e 101.º e o aditamento de um artigo 292.º-A ao Código Penal, no sentido de passar a ser tipificada a conduta de pilotagem de aeronaves, com ou sem motor, em estado de embriaguez - considerando-se como tal quem apresente uma taxa de álcool no sangue igual ou superior a 0,2 g/l -, ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas.

Invoca o proponente que, para além de sustentado cientificamente, o referido valor se encontra já previsto na alínea *f*) do n.º 2 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 289/2003, de 14 de novembro, no que respeita aos membros da tripulação de aeronaves, e constitui meio aceitável de conformidade aprovado pela Agência Europeia para a Segurança da Aviação, no que respeita ao modo de cumprimento da norma CAT.GEN.MPA.100 do anexo IV ao Regulamento (UE) n.º 965/2012, da Comissão, de 5 de outubro de 2012, que estabelece os requisitos técnicos e os procedimentos administrativos para as operações aéreas.

Em quarenta e um artigos, a Proposta de Lei preconiza a criação do referido regime, elencando a definição de vários conceitos necessários à aplicação da Lei a aprovar, designadamente o de *acidente* [na aceção do Regulamento (UE) n.º 996/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativo à investigação e prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 376/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, e pelo Regulamento (UE) n.º 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho

de 2018] e o de «pessoal crítico¹ para a segurança da aviação civil» - as pessoas que podem pôr em perigo a segurança da aviação civil se não cumprirem as suas obrigações ou se desempenharem as suas funções de forma inadequada, incluindo, nomeadamente, a tripulação das aeronaves, os pilotos remotos de aeronaves não tripuladas, o pessoal afeto à manutenção das aeronaves, os controladores de tráfego aéreo, os agentes de informação de tráfego de aeródromo, os oficiais de operações de voo, pessoal que efetua rastreios de segurança contra atos de interferência ilícita na aviação civil e qualquer outro pessoal que circule na área de movimento dos aeródromos -, excluindo do respetivo âmbito de aplicação a prestação de serviços à aviação civil por parte de pessoal militar, cuja fiscalização é realizada nos termos vigentes para as Forças Armadas.

A iniciativa estabelece a proibição de exercício das referidas funções sob influência de álcool, estupefacientes ou substâncias psicotrópicas e a obrigatoriedade de fiscalização do exercício de funções nessas circunstâncias; para além de estabelecer sanções penais para a violação de tal impedimento, bem como os poderes de fiscalização pelos pilotos comandantes e dos pilotos comandantes, o regime contraordenacional aplicável e sanções acessórias e o regime específico de proteção de dados pessoais. É ainda preconizada a tipificação penal da conduta de exercício de funções por pessoal crítico para a segurança da aviação civil em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, determinando-se, a final, a aplicação subsidiária das normas e princípios do Código da Estrada e da legislação complementar aplicável à fiscalização dos condutores sob influência de álcool ou substâncias psicotrópicas, diferindo-se o início de vigência das normas a aprovar para o dia seguinte ao da publicação.

¹ Sobre o uso do estrangeirismo “crítico” na redação legislativa, veja-se a sugestão formulada na parte II da presente nota, no ponto *Conformidade com as regras de legística formal*.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, previsto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e no artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento).² Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

Apesar de não ser subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo ministro competente em razão da matéria, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (Lei formulário),³ foi subscrita pela Ministra da Presidência, em substituição do Primeiro-Ministro, e pelo Secretário de Estado das Infraestruturas, em substituição do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 4.º e do artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio](#),⁴ e ainda pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 15 de dezembro de 2022, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

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

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por quaisquer estudos, documentos e pareceres que eventualmente a tenha fundamentado, referidos no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento,⁵ e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma - cfr. [Decreto-](#)

² Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁴ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁵ As «propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado».

[Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo.⁶

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 23 de dezembro de 2022, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), em conexão com a Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), a 3 de janeiro de 2023, por despacho do Presidente da Assembleia da República. No dia seguinte foi anunciado em sessão plenária.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

A iniciativa pretende alterar o [Código Penal](#), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro. Apesar de não elencar a informação prevista no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário,⁷ a mesma foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do

⁶ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁷ «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.»

Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 41.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

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

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),⁸ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

O título da presente iniciativa legislativa - «Cria o regime jurídico aplicável ao controlo e fiscalização do pessoal crítico para a segurança da aviação civil em exercício de funções sob influência de álcool, estupefacientes ou substâncias psicotrópicas» - pode ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final. Com efeito, segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado,⁹ neste caso o Código Penal.

Em cumprimento das regras de legística aplicáveis, parece-nos que o adjetivo “crítico” utilizado no título e no articulado para qualificar o âmbito subjetivo de aplicação da iniciativa, poderia facilmente ser substituído por um sinónimo que permitisse evitar este anglicismo. Nesse sentido, sugere-se *essencial, fundamental, crucial, decisivo*. Na verdade, “sempre que na língua portuguesa existam expressões capazes de traduzir o mesmo significado, são também de evitar os estrangeirismos”¹⁰.

⁸ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁹ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

¹⁰ idem P. 132

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A realização de exames ou testes de despistagem da alcoolemia ou da presença de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas no organismo dos trabalhadores, uma vez que a sua justificação se prende com a proteção da segurança do trabalhador e de terceiros ([artigo 19º](#) do [Código do Trabalho](#)¹¹), situa-se no âmbito da organização da segurança, higiene e saúde no trabalho.

Como se lê no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 368/2002](#), de 25 de setembro, «Assim, no âmbito das relações laborais, tem-se por certo que o direito à proteção da saúde, a todos reconhecido no [artigo 64º](#) n.º 1 da Constituição¹², bem como o dever de defender e promover a saúde, consignado no mesmo preceito constitucional, não podem deixar de credenciar suficientemente a obrigação para o trabalhador de se sujeitar, desde logo, aos exames médicos necessários e adequados para assegurar – tendo em conta a natureza e o modo de prestação do trabalho e sempre dentro de critérios de razoabilidade – que ele não representa um risco para terceiros: por exemplo, para minimizar os riscos de acidentes de trabalho de que outros trabalhadores ou o público possam vir a ser vítimas, em função de deficiente prestação por motivo de doença no exercício de uma atividade perigosa; ou para evitar situações de contágio para os restantes trabalhadores ou para terceiros, propiciadas pelo exercício da atividade profissional do trabalhador.»

O regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho (RJPSST), incluindo a prevenção, encontra-se aprovado pela [Lei n.º 102/2009](#), de 10 de setembro¹³ (versão consolidada) de acordo com o previsto no [artigo 284.º](#) do Código do Trabalho.

¹¹ Retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 13/01/2023.

¹² As referências à Constituição são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

¹³ [Trabalhos preparatórios](#).

Segundo se lê na exposição de motivos da iniciativa que lhe deu origem, aquele regime jurídico surgiu da necessidade de «promover os objetivos-chave da Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde do Trabalho 2008-2012», aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2008](#), de 1 de abril¹⁴.

Nos termos do [artigo 3.º](#), o regime aplica-se a todos os ramos de atividade, nos setores privados ou cooperativo e social; ao trabalhador por conta de outrem e respetivo empregador, incluindo as pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos; e ao trabalhador independente, exceto na medida em que regimes especiais disponham diversamente.

Constitui obrigação do trabalhador, entre outras, «...cooperar ativamente na empresa para a melhoria do sistema de segurança e saúde no trabalho (...) comparecendo às consultas e exames médicos determinados pelo médico do trabalho» [[artigo 17.º](#), n.º 1 alínea c)]. Na eventualidade de situações de presença de álcool no organismo poderem resultar consequências disciplinares, pressupõe o conhecimento do trabalhador dessa possibilidade e que possam ser assegurados os direitos de defesa adequados, nos termos dos [artigos 353.º](#) e [329.º](#) do Código de Trabalho.

A execução de exames ou testes de alcoolemia ou de deteção de substâncias psicotrópicas no organismo apenas poder ter lugar sob a vigilância do médico do trabalho ([artigos 108.º](#), n.º 1 e 2, [107.º](#) e [103.º](#) e deve estar contextualizado no âmbito do planeamento e programação da segurança e saúde no trabalho ([artigos 97.º](#) e [98.º](#), n.º 1, alínea a)), da respetiva organização de meios e serviços de segurança e saúde no trabalho ([artigos 15.º](#), n.º 10 e [73.º](#)) e desde que tenha sido assegurado o quadro de informação, consulta e participação dos trabalhadores e seus representantes sobre os aspetos referenciados ([artigos 18.º](#) e [19.º](#) todos do RJPSST).

Por outro lado, dispõe o n.º 12 do [artigo 15.º](#) que não podem resultar encargos de qualquer tipo para o trabalhador em resultado da execução de medidas de consumo de álcool e de substâncias psicotrópicas no local de trabalho. No entanto, como previsto

¹⁴ A mais recente Estratégia encontra-se aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2015](#), de 18 de setembro.

na iniciativa, quando o resultado dos exames for positivo as despesas correm por conta do examinado. Remetendo a iniciativa para a aplicação subsidiária das normas e princípios do Código da Estrada e legislação complementar, refira-se que a tabela de taxas a cobrar no âmbito da fiscalização da condução sob influência do álcool ou substâncias psicotrópicas vem prevista na [Portaria n.º 902-A/2007](#), de 13 de agosto.

O Código do Trabalho admite que as regras de concretização das atividades preventivas de controlo do consumo do álcool e de substâncias psicotrópicas constem de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ([artigo 478.º](#), n.º 1) ou de regulamento interno da empresa ([artigo 99.º](#), n.º 1 e 4) tendo respeitar os princípios consagrados no Código.

Relativamente aos trabalhadores de empresas que prestam serviços em regime de subcontratação, por definição, apenas estão obrigados à realização de exames e testes levados a cabo no âmbito da empresa para a qual prestam o seu trabalho, não devendo obediência a empresas ou entidades terceiras [[artigos 16.º e 17.º](#), n.º 1 alíneas a) e d) do RJPST]. No entanto, nos termos do mesmo artigo 16.º, pode deduzir-se que as empresas que prestam serviços em regime de subcontratação ou com a qual partilham o mesmo local, devem cooperar na execução das regras que definam entre si.

Quanto aos trabalhadores temporários, nos termos dos [artigos 185.º](#), n.º 2 e [186.º](#), n.º 1 do Código de Trabalho, encontram-se sujeitos ao regime aplicável aos restantes trabalhadores, nomeadamente no que respeita a segurança e higiene no trabalho. Não podem recusar a realização de exames e testes levados a cabo pelo empregador sempre que os mesmos possam por este ser exigidos aos seus próprios trabalhadores. A recolha e tratamento de dados na realização de exames ou testes de despistagem da alcoolemia ou de substâncias psicotrópicas, ainda que de forma não automatizada, enquadram-se na proteção de dados tutelada pelo [Regulamento Geral de Proteção de Dados](#) (RGPD)¹⁵, em particular nos [artigos 4.º](#), alínea 15), [9.º](#) n.ºs 1 e 2 alínea h) e [88.º](#) n.º 1.

¹⁵ [Regulamento \(UE\) 2016/679 do Parlamento e do Conselho](#), de 27 de abril de 2016.

A tutela constitucional da proteção dos dados pessoais consta do [artigo 35.º](#) da Constituição sendo proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excecionais previstos na lei mesmo quando esses dados constem de ficheiros manuais. No âmbito da relação laboral estes princípios constitucionais foram transpostos pelo Código do Trabalho nos [artigos 17.º](#), relativo à proteção de dados pessoais e no [artigo 19.º](#) relativo aos testes médicos.

Para definição da taxa de alcoolemia a iniciativa refere ao que já se encontra prevista no [Decreto-Lei n.º 289/2003](#), de 14 de novembro¹⁶, que define os requisitos para a emissão do certificado de operador aéreo e regula os requisitos relativos à exploração de aeronaves civis utilizadas em transporte aéreo comercial, e no [artigo 81.º](#), n.º 3 do [Código da Estrada](#)¹⁷.

Os requisitos para aprovação dos equipamentos encontram-se previstos no artigo 14.º do regulamento de fiscalização da condução sob influência do álcool ou de substâncias psicotrópicas aprovado pela [Lei n.º 18/2007](#), de 17 de maio¹⁸. E os requisitos a que devem obedecer os analisadores quantitativos, o modo como se deve proceder à recolha, acondicionamento e expedição das amostras biológicas destinadas às análises laboratoriais, os procedimentos a aplicar na realização das referidas análises e os tipos de exames médicos a efetuar para deteção dos estados de influenciado por álcool ou por substâncias psicotrópicas estão previstos na [Portaria n.º 902-B/2007](#), de 13 de agosto.

Relativamente a eventuais sanções, contraordenacionais ou penais, a iniciativa menciona ainda o [Decreto-Lei n.º 10/2004](#), de 9 de janeiro, (versão consolidada) que aprova o regime aplicável às contraordenações aeronáuticas civis, o [Decreto-Lei n.º 433/82](#), de 27 de outubro (versão consolidada), que institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, e o [Código Penal](#), [artigo 69.º](#), sobre a proibição de conduzir veículos com motor e o [artigo 101.º](#) relativo à cassação do título e interdição da concessão do título de condução de veículo com motor.

¹⁶ Este diploma foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 208/2004](#), de 19 de agosto.

¹⁷ Versão consolidada elaborada tendo por base a republicação, em anexo à [Lei n.º 72/2013](#), de 3 de setembro, do Código da Estrada, aprovado pelo [Decreto-Lei 114/94](#), de 3 de maio.

¹⁸ [Trabalhos preparatórios](#).

As entidades envolvidas na aplicação do regime que a iniciativa agora propõe são o [Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses](#), I.P., cuja orgânica se encontra aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 166/2012](#), de 31 de julho¹⁹, e os estatutos pela [Portaria n.º 19/2013](#), de 21 de janeiro, e a [Autoridade Nacional da Aviação Civil](#) (ANAC), cujos estatutos se encontram aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 40/2015](#), de 16 de março.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

A União Europeia (UE) dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros em matéria de transportes, podendo ler-se no artigo 100.º n.º2 que «O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos».

Neste contexto cumpre aludir ao [Regulamento \(UE\) n.º 965/2012](#) que estabelece os requisitos técnicos e os procedimentos administrativos para as operações aéreas, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho²⁰, cujo anexo IV, secção 1 – CAT.GEN.MPA.100 prevê, na alínea c), n.º1, que «Os tripulantes não podem desempenhar funções a bordo de uma aeronave nos seguintes casos: 1) Se estiverem sob a influência de substâncias psicoativas ou de álcool ou incapacitados devido a ferimentos, fadiga, medicação, doença ou outras causas similares;». Mais estabelece o n.º 5 da alínea a) da norma CAT.GEN.MPA.105, que o comandante «Não autoriza o transporte de pessoas que aparentem estar sob a influência de álcool ou de drogas, de tal modo que possam constituir um risco para a segurança da aeronave ou dos seus ocupantes».

Dispõe o artigo 4.º do mencionado diploma, sob a epígrafe «Inspeções na plataforma de estacionamento» que « Os Estados-Membros devem assegurar que são realizados

¹⁹ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 54/2012](#), publicada no Diário da República n.º 189 de 28 de setembro de 2012.

²⁰ O regulamento estabelece as principais regras e princípios para definir e manter um nível elevado e uniforme de segurança da aviação civil na UE, previstos no Regulamento (CE) n.º 216/2008 e agora abrangidos pelo Regulamento (UE) 2018/1139.

testes de alcoolemia aos tripulantes de voo e de cabina dos operadores que estejam sob a sua própria supervisão, bem como dos operadores sob a supervisão de outro Estado-Membro ou de um país terceiro. Tais testes são realizados por inspetores de plataforma de estacionamento no quadro do programa de inspeções na plataforma de estacionamento previsto na subparte RAMP do anexo II». O n.º 4 do mesmo artigo prevê a possibilidade de os Estados-Membros realizarem testes adicionais para a despistagem de substâncias psicoativas para além do álcool, devendo, nestes casos, notificar a [Agência Europeia para a Segurança da Aviação](#) e a Comissão.

Nos termos deste instrumento, a Agência fornece às autoridades competentes uma lista dos operadores da União e de países terceiros tendo em vista a definição de prioridades em matéria de testes de alcoolemia no âmbito do programa de inspeções na plataforma de estacionamento em conformidade com a secção ARO.RAMP.105, com base numa avaliação dos riscos realizada pela Agência, tendo em conta a fiabilidade e eficácia dos programas para despistagem de substâncias psicoativas em vigor; Neste contexto, mais se refere que, « Um tripulante de voo ou de cabina que se recuse a cooperar durante os testes ou que tenha sido identificado como estando sob o efeito do álcool na sequência de um teste positivo não será autorizado a prosseguir o exercício das suas funções».

Refira-se, também, o [Regulamento \(UE\) 2018/1042](#) que altera o Regulamento (UE) 965/2012 no que respeita aos requisitos técnicos e aos procedimentos administrativos aplicáveis à introdução de programas de apoio, à avaliação psicológica da tripulação de voo, bem como à realização de testes sistemáticos e aleatórios para despistagem de substâncias psicoativas para garantir a aptidão médica dos tripulantes de voo e de cabina, e no que respeita à instalação de um sistema de perceção e aviso do terreno em aviões de turbina recentemente fabricados com massa máxima certificada à descolagem inferior a 5 700 kg, autorizados a transportar seis a nove passageiros, nos termos do qual, «a Agência Europeia para a Segurança da Aviação («a Agência») identificou um certo número de riscos para a segurança e formulou recomendações para atenuar esses riscos. A aplicação de algumas dessas recomendações exige alterações regulamentares no que respeita à avaliação psicológica da tripulação de voo antes de iniciar voos de linha, à aplicação de um programa de apoio para a tripulação de voo, bem como à realização de testes de alcoolemia aleatórios aos tripulantes de voo e de cabina por parte dos Estados-Membros, e de testes sistemáticos para despistagem de

substâncias psicoativas aos tripulantes de voo e de cabina por parte dos operadores de transporte aéreo comercial») (considerando (2)).

Destaca-se, ainda, o [Regulamento \(UE\) 2018/1139](#)²¹ relativo a regras comuns no domínio da aviação civil que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, cujo objetivo é «estabelecer um nível elevado e uniforme de segurança no domínio da aviação civil e, ao mesmo tempo, garantir a proteção do ambiente; [e] Adota regras no domínio da segurança da aviação atualizadas, que incluem: um mandato revisto para a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (AESA); e novas regras concebidas para permitir ao setor da aviação da União Europeia (UE) crescer, ser mais competitivo e incentivar a inovação». O presente regulamento é aplicável aos principais domínios da aviação, nomeadamente:

- a aeronavegabilidade;
- as tripulações;
- os aeródromos;
- as operações aéreas; e
- os serviços de navegação aérea.

O anexo V do referido regulamento estabelece no ponto 7, sob a epígrafe «Tripulação», que «Os membros da tripulação não podem exercer as funções que lhes estão atribuídas a bordo de uma aeronave quando se encontrarem sob a influência de substâncias psicoativas ou de álcool, ou quando não estiverem fisicamente aptos devido a lesões, fadiga, medicação, doença ou outras causas análogas (7.6.)».

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional em: Espanha e França.

²¹ Regulamento (UE) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, altera os Regulamentos (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010 e (UE) n.º 376/2014 e as Diretivas 2014/30/UE e 2014/53/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e revoga os Regulamentos (CE) n.º 552/2004 e (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho (Texto relevante para efeitos do EEE.)

ESPAÑA

A questão da segurança no sector da aviação civil é enquadrada legalmente através da [Ley 21/2003, de 7 de julio](#)²², de *Seguridad Aérea*.

No [Título III](#) deste diploma, sobre a *inspección aeronáutica*, o [artigo 25](#) define as atribuições funcionais dos inspetores. Entre elas, a alínea d) do n.º 2 inclui a “faculdade de obrigar o pessoal aeronáutico a submeter-se a testes de deteção de consumo de álcool e de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou de efeito análogo”. Determina também que “os regulamentos estabelecerão as condições e requisitos que devem ser cumpridos para realizar tais testes”.

Relativamente à tripulação de bordo de aviação civil, compete ao comandante da aeronave a responsabilidade de garantir que os voos não se realizarão com pessoal incapacitado de cumprir as suas obrigações por causa dos efeitos de álcool e drogas, entre outros fatores, nos termos dos n.ºs [6.1.5](#) e [7.2.3.13](#) do [Real Decreto 57/2002, de 18 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Aérea.

A [Resolución de 22 de junio de 2017, de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea](#), sobre la realización de las entrevistas médico-aeronáuticas, examen médico, exámenes de especialidades de especial interés aeromédico y pruebas complementarias y analíticas en los reconocimientos médicos aeronáuticos para la obtención de licencias y habilitaciones del personal de vuelo y controladores de tránsito aéreo, contém em anexo um formulário para o consentimento dos candidatos a pessoal de voo e controladores aéreos para a realização de análises de urina/sangue para deteção de consumo de droga ou álcool.

O [Real Decreto 1238/2011, de 8 de septiembre](#), por el que se regula el servicio de dirección en la plataforma aeroportuaria, regula o serviço de gestão da plataforma aeroportuária e as condições para a sua implementação de forma a garantir a operação segura das aeronaves nas suas deslocações nas plataformas aeroportuárias –

²² Diploma consolidado retirado do portal oficial *BOE.es* no dia 11/01/2023. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas respeitantes a Espanha são feitas para o referido portal.

conforme definido no [artigo 1.](#) O [artigo 20](#) regula a perda de aptidão psicofísica do pessoal do serviço de direção na plataforma, competindo ao provedor do serviço de direção na plataforma impedir o seu pessoal de exercer as suas funções quando existam indícios razoáveis de diminuição de capacidade psicofísica ou quando esteja sujeito aos efeitos de alguma substância psicoativa, álcool ou medicamento. O [Anexo II](#), sobre *Condiciones de Capacidad Psicofísica para la Valoración de aptitud del personal del Servicio de Dirección en Plataforma*, inclui a verificação do consumo de álcool e drogas nos pontos 11.1 e 11.2.

De recordar que o [Reglamento \(UE\) 2018/1042 de la Comisión, de 23 de julio de 2018, que modifica el Reglamento \(UE\) nº 965/2012 en lo que respecta a los requisitos técnicos y procedimientos administrativos relativos a la introducción de programas de apoyo, la evaluación psicológica de las tripulaciones de vuelo y los controles sistemáticos y aleatorios de sustancias psicoactivas para asegurar la aptitud médica de los miembros de las tripulaciones de vuelo y de cabina, y en lo que respecta al equipamiento de los aviones de turbina nuevos con una masa máxima certificada de despegue de 5 700 kg o menos y aprobados para transportar a entre 6 y 9 pasajeros con un sistema de advertencia y alarma de impacto](#), introduziu a possibilidade das autoridades competentes dos Estados-Membros realizarem testes de despiste de utilização de álcool e substâncias psicoativas por parte da tripulação de bordo. Neste sentido, foi publicado em 2021 pela [Agencia Estatal de Seguridad Aérea \(AESA\)](#) o [Guía para la Prevención y Detección de Sustancias Psicoactivas](#)²³, que entrou em vigor em 14 de fevereiro desse ano.

FRANÇA

A publicação da [Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021](#)²⁴, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, cujo Capítulo I dispunha relativamente à aviação civil, seguida pela publicação da [Ordonnance n° 2022-830 du 1er juin 2022, relative aux contrôles de l'alcoolémie et de l'usage de stupéfiants dans le domaine de](#)

²³ <https://www.seguridadaaerea.gob.es/sites/default/files/A-COA-AOC-006%201.0%20Gu%C3%ADa%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20y%20detecci%C3%B3n%20del%20uso%20abusivo%20de%20sustancias%20psicoactivas.pdf>

²⁴ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da [LEGIFRANCE.gouv.fr](#) em 12/01/2023. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

l'aviation civile, alteraram o quadro legislativo nesta matéria, modificando o [Code des transports](#) no sentido de autorizar as autoridades policiais a realizar testes de despistagem da utilização de álcool e estupefacientes no domínio da aviação civil²⁵.

Estes controlos, que estão regulados nos [artigos L6225-1 a 10](#) desse Código, com as disposições penais definidas nos [artigos L6232-14 a 23](#), aplicam-se aos:

- pilotos (de todos os tipos de aeronaves);
- tripulantes de cabine;
- alunos pilotos;
- tripulantes técnicos;
- pessoal de voo de teste e receção;
- certos pilotos remotos de drones (para as operações de maior risco, cujas características serão fixadas por decreto);
- paraquedistas profissionais.

Eles são realizados pelas autoridades a requerimento do Procurador da República, precisando os locais e as datas das operações de despistagem, sem que tenha que existir uma suspeita, ou precisamente por existir suspeita.

O [Décret 2022-978, du 2 juillet 2022](#), *relatif aux contrôles de l'alcoolémie et de l'usage de stupéfiants dans le domaine de l'aviation civile*, concluiu a alteração do quadro legislativo, introduzindo no [Code de l'aviation civile](#) os [artigos R137-1 a 8](#), relativos aos controlos de alcoolémia e de utilização de estupefacientes, e alterando os artigos [R151-10 a 12](#), que definem as sanções penais para esses casos. Para o pessoal que exerça funções a título profissional ou oneroso, o limite de álcool previsto é uma concentração igual ou superior a 0,20 gramas por litro no sangue, ou 0,10 miligramas por litro de ar expirado – aumentando os limites para 0,50 e 0,25, respetivamente, no caso de pessoas que não exerçam funções a título profissional ou oneroso. Os [artigos R170-1 a 12](#) definem as medidas administrativas relativas a estes controlos.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

²⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/contrôles-dalcoolemie-et-stupefiants-dans-domaine-laviation-civile>

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

De acordo com a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), na presente data, não se encontram pendentes iniciativas legislativas ou petições com objeto idêntico ao da presente iniciativa, sem prejuízo da pendência da [Proposta de Lei n.º 50/XV/1.^a](#) - *Inclui novas substâncias psicoativas na definição de droga.*

• Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, na X Legislatura, foi aprovada a Lei n.º 18/2007, de 17 de maio, que «Aprova o Regulamento de Fiscalização da Condução Sob Influência do Álcool ou de Substâncias Psicotrópicas», com origem na [Proposta de Lei n.º 78/X](#).

Considerando que a presente iniciativa altera os artigos 69.º e 101.º do Código Penal, importa também assinalar que a última alteração da primeira destas normas foi operada pela [Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro](#), com origem no [Projeto de Lei n.º 194/XII](#) (BE) - *Reforça as medidas de proteção às vítimas de violência doméstica*; tendo a segunda das normas sido alterada pela [Lei n.º 77/2001](#), de 13 de julho, com origem na [Proposta de Lei n.º 69/VIII](#) - *Altera os artigos 69.º, 101.º, 291.º, 292.º e 294.º do Código Penal*.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

• Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 5 de janeiro de de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 6.º da [Lei n.º 40/96, de 31 de agosto](#), que regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e do artigo 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 4 de janeiro de 2023, a Comissão promoveu a consulta escrita das seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Ordem dos Médicos e, em 5 de janeiro, da Comissão Nacional de Proteção de Dados, tendo, na mesma data, sido promovida, nos termos dos artigos 469.º, 472.º e 473.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 2 de fevereiro, e do artigo 134.º do Regimento, a apreciação pública da iniciativa, por um período de trinta dias (entre 10 de janeiro e 9 de fevereiro de 2023), através da sua publicação em separata eletrónica do Diário da Assembleia da República.

Os pareceres serão disponibilizados no *site* da Assembleia da República na [página eletrónica da iniciativa](#).

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género, o que parece apontar para que, no entendimento do proponente, o género não é afetado pela aplicação das normas a aprovar, o que não pode deixar de relevar para o juízo a fazer pelos Deputados, na apreciação da iniciativa, no sentido de que a iniciativa teve o cuidado de não afetar a igualdade ou de que o seu objeto não é propício a essa consequência ou até de que, podendo as medidas propostas afetar a igualdade, outras medidas foram equacionadas para a reequilibrar.

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

Proposta de Lei n.º 55/XV/1.ª (GOV)

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

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL – **Drug and alcohol in aviation safety** [Em linha] : **Working paper**. [S.l.] : ICAO, 2019. [Consult. 04 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_125_en.pdf>.

Resumo: Documento apresentado na Comissão Técnica da 40.^a sessão da Assembleia da Organização da Aviação Civil Internacional, em 31 de julho de 2019, estabelece como ponto de partida que o «álcool, medicamentos e drogas estão entre as causas médicas mais comuns de acidentes fatais com aeronaves de transporte aéreo comercial em todo o mundo», motivo que leva à necessidade de tomada de medidas tendentes à proteção e promoção da segurança da aviação. Nesse contexto, é proposta a adoção de programas de testagem, reconhecidos internacionalmente, que se acredita tragam «benefícios de segurança, já que fornecem um mecanismo de medição, análise, gestão, e prevenção do uso dessas substâncias», sendo, por isso, componentes-chave no âmbito de uma política abrangente visando o uso de drogas e álcool no setor. Na proposta, é considerada como melhor opção a implementação de um programa de testes misto, incluindo «teste pré-emprego, teste aleatório, teste de suspeição razoável e teste de acompanhamento». O documento alerta para certos aspetos fundamentais a acautelar na conceção destes programas, designadamente «justiça, manutenção da privacidade e confidencialidade dos funcionários, requisitos mínimos definidos pelo regulador, política clara, integridade do processo de testagem, e responsáveis locais pela conformidade dos procedimentos».

SANTOS, Ana Luísa Batista ; KANASHIRO, Ricardo Gakiya ; PONTES JÚNIOR, José Airton de Freitas – Fatores de risco relacionados ao consumo indevido de substâncias psicoativas em ambientes de trabalho da aviação civil. **Conexão SIPAER** [Em linha] : **revista científica de segurança de voo**. Vol. 10, n.º 3 (2019). 8 p. [Consult. 04 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142086&img=30205&save=true>>.

Proposta de Lei n.º 55/XV/1.^a (GOV)

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

Resumo: Os autores começam por considerar a importância da fadiga laboral enquanto perigo real para a saúde mental dos profissionais ligados à aviação civil, atendendo a que os modelos de trabalho evoluíram pouco, continuando os profissionais a ser expostos a «desgastantes jornadas de trabalho, marcadas por turnos irregulares, excessivo tempo laboral, bem como privação do convívio familiar e social». Uma das consequências é o «uso indevido de substâncias psicoativas, visando minimizar os impactos negativos advindos do trabalho». Cientes deste problema, o objetivo deste trabalho é a identificação dos fatores de risco no ambiente de trabalho que estão relacionados com o consumo impróprio de substâncias psicoativas no âmbito da Aviação Civil. A pesquisa em bases de dados de artigos científicos revelou um suporte de conhecimento bibliográfico que identifica como fatores de risco inerentes ao ambiente de trabalho para o consumo inapropriado de substâncias psicoativas, na Aviação Civil, «o maior tempo de serviço, complexidade da tarefa, sobrecarga física relacionada à postura, padrão de trabalho/descanso intrínsecos ao trabalho, função na organização, relações interpessoais, desenvolvimento de carreira, estrutura organizacional, interface casa-trabalho e ambiente da tarefa». Este fenómeno de consumo, com impacto ao nível da segurança – produz, entre outros, efeitos de «tempo de reação aumentado, bem como perdas no raciocínio, na capacidade de julgamento e na memória» –, apresenta uma tendência de crescimento, já que «os índices de resultados positivos em testes de uso de drogas, englobando pilotos mortos em acidentes de avião, foi quatro vezes maior do que há duas décadas.» O problema justificou que nas últimas décadas se tenha observado uma intensificação de ações visando o consumo de substâncias psicoativas na área dos transportes, incluindo ações de auditoria, programas de prevenção e medidas de rastreamento. Considerando os autores que «não há evidências atuais suficientes, na literatura científica, para avaliar o equilíbrio entre benefícios e malefícios em relação à realização do rastreamento para o uso de álcool e drogas entre trabalhadores, como medida isolada para a redução de acidentes de trabalho», defendem que uma estratégia focada na identificação e subsequente minimização dos fatores de risco no ambiente de trabalho indutores do consumo poderia contribuir, em paralelo, e com maior antecedência, para o desígnio último da maior segurança nas operações aéreas.

TREGLIA, Michele [et al.] – Policies and toxicological screenings for no drug addiction : an example from the Civil Aviation Workforce. **International Journal of Environmental**

Research and Public Health [Em linha]. Vol. 19, n.º 3 (2019). 11 p. [Consult. 04 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142085&img=30204&save=true>>.

Resumo: Reportando-se ao caso italiano, os autores destacam que, desde 2008, com o objetivo de garantir a segurança pública, existe a imposição legal de existência de um médico do trabalho que avalie categorias específicas de trabalhadores para excluir aqueles que possam ter consumido drogas de abuso, sendo que se incluem nesse grupo os trabalhadores ligados ao setor aeronáutico e aeroportuário. O presente artigo analisa os resultados da aplicação do protocolo de vigilância sanitária numa companhia aérea comercial, na qual foram submetidos a rastreamento 61.008 trabalhadores, no período decorrido entre 2009 e 2019. Segundo os dados obtidos, «após notificação ≤ 24 h, a sua urina foi rastreada para opiáceos, cocaína, canabinóides, anfetaminas, metanfetaminas e metilendioximetanfetamina (MDMA) usando um teste imunológico. Os resultados positivos foram confirmados por Cromatografia Gasosa-Espectrometria de Massas (GC/MS) ou Cromatografia Líquida-Espectrometria de Massas (LC/MS). Nos casos confirmados, os trabalhadores foram declarados inaptos e encaminhados a um laboratório especializado para análise de segunda instância. [...] Os resultados positivos, inicialmente $>1\%$, caíram pela metade nos últimos quatro anos ($<0,5\%$). A percentagem de resultados positivos foi consistentemente muito baixa entre os pilotos e, além disso, os raros casos positivos detetados devem-se a um fenómeno de reatividade cruzada. Os maiores e mais descontínuos percentuais observados ocorreram na população submetida a exame no processo de recrutamento. Em relação aos tipos de substâncias utilizadas, observou-se prevalência do uso de canábis (58,52%) e cocaína (35,2%).» Face a estes resultados, os autores concluem que o setor dos transportes aéreos, na componente de pessoal de terra e tripulações aéreas, apresenta níveis residuais de uso de substâncias, tendendo a diminuir ao longo do tempo e com a antiguidade no trabalho.