

Comissão de Saúde

Parecer

Projeto de Lei n.º 735/XV/1.ª (IL)

Autor:

Deputado Miguel Costa Matos (GPPS)

“Legaliza a canábis”

Comissão de Saúde

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES E PARECER

PARTE IV – ANEXOS

Comissão de Saúde

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. NOTA PRELIMINAR

O Projeto de Lei n.º 735/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal, pretende a legalização da canábis.

A iniciativa foi apresentada e subscrita pelos Deputados do referido Grupo Parlamentar, nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consubstanciam o poder de iniciativa de lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da CRP e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, e também pelo disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

Toma a forma de Projeto de Lei, dando cumprimento ao disposto no artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, encontrando-se redigido sob a forma de artigos. A proposta é precedida de uma exposição de motivos e, em conformidade com o n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário dos Diplomas, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos.

De acordo com o observado na nota de admissibilidade deste projeto de lei, a amplitude do disposto no artigo 20.º da iniciativa, que determina, designadamente, a revogação generalizada das «demais disposições legais que se mostrem incompatíveis com o presente regime», é suscetível de comprometer a certeza quanto à real amplitude da natureza revogatória da presente norma, o que suscita dúvidas sobre se esta iniciativa pode envolver, direta ou indiretamente, no ano económico em curso, aumento de despesa ou diminuição das receitas do Estado. Assim, propõe-se que em sede de especialidade ou em redação final, possa ser revista a formulação desta disposição ou, em alternativa, assegurar de forma inequívoca o respeito pelo limite imposto pela lei-travão através do deferimento da sua entrada em vigor ou produção de efeitos para o momento da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

Comissão de Saúde

O projeto de lei *sub judice* deu entrada a 26 de abril de 2023 e, tendo sido admitido, baixou à Comissão de Saúde, em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, tendo sido designado como autor deste Parecer, o Deputado Miguel Costa Matos (GPPS), em reunião ordinária desta Comissão.

2. OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

O Projeto de Lei em análise, como supramencionado, define o regime jurídico aplicável ao cultivo, transformação, distribuição, comercialização, aquisição e posse, para consumo pessoal sem prescrição médica, da planta, substâncias e preparações de canábis.

Os autores desta iniciativa fundamentam o seu propósito na liberdade pessoal do indivíduo, afirmando que não compete ao Estado substituir-se ao livre-arbítrio da pessoa, cabendo a cada um fazer as suas escolhas de forma livre e responsável.

Consideram que os mecanismos anteriormente adotados não foram totalmente eficazes nos objetivos que se propunham, aludindo ao «fracasso do paternalismo proibicionista», uma vez que as políticas de proibição não eliminaram o consumo de quaisquer drogas, nem tão pouco foram capazes de prevenir o seu uso e foram responsáveis por menos segurança e informação.

Na resenha histórica que apresentam na exposição de motivos, os proponentes referem que os vários movimentos proibicionistas contribuíram para a existência de «mercados negros», sem controlo e para o aumento do narcotráfico internacional, da corrupção e da criminalidade organizada, bem como para a manipulação desregulada da qualidade das substâncias presentes nas drogas comercializadas, resultando em maiores riscos para os utilizadores das mesmas.

Fazendo, de seguida, um levantamento dos movimentos a favor da descriminalização, legalização e liberalização da canábis que, na sua ótica, têm contribuído para o crescimento do investimento na cadeia de valor que tem permitido financiar campanhas

Comissão de Saúde

de prevenção de consumo de drogas, bem como tratamentos de toxicodependência, saúde mental, investigação em medicina e em tecnologia.

Aludem, também, às preocupações associadas ao consumo e abuso da canábis, elencando as consequências do consumo provocadas pelos seus efeitos psicotrópicos referindo ainda, que os efeitos provocados dependem de diversos fatores e das características do produto consumido. Lembram também os benefícios medicinais da canábis (alívio de dores crónicas, sintomas autoimunes, fenómenos de ansiedade, falta de apetite ou regulação do sono) e que não existe uma relação de causa efeito entre o consumo de canábis e fenómenos de comportamentos violentos, perturbação da ordem pública ou violência doméstica, que os casos de cancro em consumidores de canábis se devem ao tabaco misturado e que não são conhecidos casos de overdose de canábis.

Consideram que a presente iniciativa se consubstancia numa liberalização responsável e que está enquadrada na legislação já existente, nomeadamente na Lei n.º 109/2015, de 26 de agosto, e que esta legalização será suscetível de reduzir a criminalidade – tornando a sociedade mais segura e libertando muitos recursos policiais e judiciais –, reduzirá o consumo de drogas pesadas, promoverá o consumo livre, responsável, consciente e informado de canábis, gerará receita fiscal e permitirá aceder a dados credíveis para a investigação científica dos efeitos desta substância.

A presente iniciativa é composta por oito capítulos:

- Capítulo I – Disposições gerais, artigos 1.º e 2.º, onde se define um conjunto de termos, para efeitos da lei, entre os quais «planta, substâncias e preparações de canábis», «produtos de canábis», «cultivo», «fabrico», «comércio por grosso», «comércio a retalho», «autocultivo» ou «Cultivo para uso pessoal», «transformação» e «consumo»;
- Capítulo II – Da indústria, artigo 3.º, que elenca as autorizações necessárias para os diversos procedimentos e as entidades competentes para a sua concessão (Direção Geral de Alimentação e Veterinária e Direção Geral das Atividades Económicas), bem como os casos em que existe obrigatoriedade de comunicação ao INFARMED;

Comissão de Saúde

- Capítulo III, dedicado ao produto, artigo 4.º ao 7.º, onde se determina por um lado, a liberalização do desenvolvimento e comercialização do produto e, por outro, estabelece-se a possibilidade de o Governo fixar limites à concentração de THC nos produtos a comercializar, e se define também, as informações e advertências de saúde que devem constar na rotulagem e, determina-se a obrigatoriedade dos fabricantes e importadores informarem ao Estado sobre a concentração de THC e CBD nos produtos;
- Capítulo IV, que versa sobre a comercialização, artigo 8.º e 9.º, identificando os casos de interdições de venda ou disponibilização, os locais de venda proibidos e determinam-se limitações de localização. Impõe-se, ainda, que a venda por cada indivíduo não possa exceder a dose média individual calculada para 30 dias, nos termos da Portaria n.º 94/96, de 26 de março. Por fim, permite-se a venda online, mediante notificação à Direção Geral das Atividades Económicas;
- Capítulo V, que trata do uso pessoal de tais substâncias, artigo 10.º ao 13.º, onde são determinados quais os limites de produtos de canábis que uma pessoa pode deter e transportar, quais os espaços nos quais se pode consumir, bem como aqueles em que é proibido o consumo, e quais as condições e termos em que o autocultivo é permitido;
- Capítulo VI, que trata do comércio internacional, artigo 14.º e 15.º, em que se permite a exportação (desde que autorizada e desde que seja emitido certificado de importação pelas autoridades oficiais desses países) e a importação destas substâncias;
- Capítulo VII, artigo 16.º a 18.º, onde se encontram previstos os mecanismos de fiscalização e controlo;
- Capítulo VIII, referente às disposições finais e transitórias, artigo 19.º a 21.º, refere qual a legislação aplicável, prevê uma norma revogatória, estabelece um prazo de 120 dias, a partir da sua entrada em vigor, para a regulamentação da lei e a entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Comissão de Saúde

3. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E ANTECEDENTES

Desde 1923, com a Lei nº 1687, de 6 de agosto, Portugal proibiu a importação para consumo, do ópio, da cocaína e dos seus derivados. A sua importação passou a ser permitida apenas no caso de se destinar a fins médicos ou científicos, tendo as farmácias que exigir a apresentação de receita médica para esse fim, e os estabelecimentos científicos que provar que a sua utilização era para fins legítimos.

A Nota Técnica (NT) elaborada pelos serviços parlamentares e que se anexa a este parecer dele fazendo parte integrante, estabelece o enquadramento jurídico nacional e internacional sobre esta temática, referindo as sucessivas alterações ao longo dos anos, que acompanharam, de certa forma, as tendências internacionais sobre descriminalização do consumo de drogas, bem como procedimentos relativos à concessão de autorizações para o exercício das atividades relacionadas com o cultivo, fabrico, comércio por grosso, trânsito, importação e exportação de medicamentos, preparações e substâncias à base da planta da canábis para fins medicinais, médico-veterinários ou de investigação científica, autorizações para o exercício da atividade de cultivo da planta da canábis para outros fins, designadamente industriais, e as medidas de segurança a adotar.

Das sucessivas alterações a este diploma cumpre destacar a quarta modificação, que veio descriminalizar o consumo de drogas em Portugal, e a décima alteração, que adicionou as sementes de canábis não destinadas a sementeira às tabelas anexas do mencionado diploma. Relativamente à quarta alteração, introduzida pela Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, (versão consolidada) importa referir que, por um lado, o artigo 2.º estabeleceu que a posse, a aquisição e a detenção para consumo próprio de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas até uma quantidade estabelecida, para consumo médio individual, que constem das tabelas I a IV anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, constituem contraordenação; e, que por outro, o artigo 28.º revogou os artigos 40.º - Consumo (exceto quanto ao cultivo) e 41.º - Tratamento

Comissão de Saúde

espontâneo, do mesmo diploma. As quantidades máximas estão definidas, por substância, no mapa anexo à Portaria n.º 94/96, de 26 de março (Declaração de Retificação n.º 11-H/96, de 29 de junho), que definiu os procedimentos de diagnóstico e dos exames periciais necessários à caracterização do estado de toxicodependência. Por sua vez, a décima alteração ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, foi efetuada pela Lei n.º 47/2003, de 22 de agosto, que acrescentou as sementes de canábis não destinadas a sementeira e a substância PMMA às respetivas tabelas anexas.

Remete-se, sobre este ponto, bem como para a comparação dos regimes jurídicos aplicáveis ao uso, cultivo e posse para consumo pessoal da canábis em diversos países, para a referida NT evitando-se, assim, a duplicação e redundância de informação.

Também relativamente ao enquadramento internacional, e tendo em conta a publicação, de 2018, que o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência disponibiliza, onde se sintetiza os regimes jurídicos aplicáveis ao uso, cultivo e posse para consumo pessoal da canábis nos países da União Europeia, se remete para a mencionada NT e para a informação aí apresentada, de forma mais detalhada.

4. BREVE APRECIÇÃO DOS REQUISITOS FORMAIS

Para além do exarado na nota preliminar introdutória deste Parecer, cumpre registar que se encontram respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que o Projeto de Lei em análise define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, parecendo não infringir princípios constitucionais, uma vez que o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, também plasmado no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como lei-travão, parece estar salvaguardado no decurso do processo legislativo.

No entanto, e como foi já mencionado, a amplitude do disposto no artigo 20.º da iniciativa, que determina, designadamente, a revogação generalizada das «demais disposições legais que se mostrem incompatíveis com o presente regime», é suscetível

Comissão de Saúde

de comprometer a certeza quanto à real amplitude da natureza revogatória da presente norma, o que suscita dúvidas sobre se esta iniciativa pode envolver, direta ou indiretamente, no ano económico em curso, aumento de despesa ou diminuição das receitas do Estado. Pelo que se propõe, que em sede de especialidade ou em redação final possa ser revista a formulação desta disposição ou, em alternativa, assegurar de forma inequívoca o respeito pelo limite imposto pela lei-travão através do deferimento da sua entrada em vigor ou produção de efeitos para o momento da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

No que respeita ao cumprimento da Lei Formulário, aprez dizer que apesar de serem cumpridos todos os requisitos exigidos, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, e de acordo com a NT, seria 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 Códigos, Leis Gerais, Regimes Gerais, Regimes Jurídicos ou atos legislativos de estrutura semelhante, passíveis de um grande número de alterações, como é o caso.

5. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR: INICIATIVAS OU PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA E ANTECEDENTES PARLAMENTARES

Efetuada uma pesquisa na base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, sobre matéria idêntica ou conexa, está pendente o Projeto de Lei n.º 145/XV/1.^a (BE) - «Legaliza a canábis para uso pessoal».

Do ponto de vista dos antecedentes parlamentares, na anterior Legislatura, sobre matéria idêntica ou conexa com a da presente iniciativa, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 862/XIV/2.^a (IL)- «Estabelece a legalização da canábis»;

Comissão de Saúde

- Projeto de Lei 859/XIV/2.^a (BE)- «Legaliza a canábis para uso pessoal».

Ambas discutidas na generalidade, em sessão plenária, em 9 de junho de 2021, tendo baixado à Comissão de Saúde, sem votação para nova apreciação na generalidade, por 60 dias, tendo as duas iniciativas caducado em 28 de março de 2022.

A Petição n.º 647/XIII/4.^a - «Legalização do auto cultivo da planta cannabis sativa L. para consumo pessoal» deu entrada na XIII Legislatura, tendo transitado e sido concluída na XIV Legislatura.

6. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Até à data de elaboração deste parecer não foram recebidos contributos referentes a esta iniciativa legislativa. No entanto, em caso de aprovação e subsequente trabalho na especialidade, deverá a Comissão de Saúde deliberar no sentido de se solicitar parecer ou proceder à audição, designadamente, do INFARMED- Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P., da Direção Geral de Saúde, da Direção Geral de Alimentação e Veterinária, Direção Geral das Atividades Económicas, da Ordem dos Médicos e do SICAD - Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Projeto de Lei em causa versa sobre a legalização, para efeitos de consumo e produção, de canábis, surgindo cerca de 20 anos após a aprovação e o início da implementação da Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga.

A Estratégia colocou Portugal como país pioneiro das políticas públicas não-proibicionistas, contribuindo de forma significativa para uma redução do consumo de substâncias psicoativas consideradas perigosas, como é o caso da heroína.

Comissão de Saúde

Em contrapartida, sabemos hoje que a Estratégia não culminou no fim do narcotráfico, nem contribuiu em definitivo para uma eliminação do estigma associado à utilização recorrente de substâncias psicoativas.

Volvido este tempo, deve, pois, iniciar-se uma reflexão sobre as formas de combate aos problemas ainda por solucionar. Por um lado, encetando esforços na completude do caminho proposto, garantindo a execução de medidas, como é o caso da criação e instalação de salas de consumo assistido. Por outro lado, iniciando o debate sobre novas formas e mecanismos de combate ao estigma e ao narcotráfico, na qual esta iniciativa se enquadra.

Considera-se, salvo melhor opinião, que da mesma forma que a Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga deve muito do seu sucesso à mudança de paradigma dos pacientes, ou seja, ao propor-se a encarar as vítimas de adição como pacientes, também esta iniciativa introduz uma perspetiva similar, ao identificar os consumidores, no caso da canábis, como utilizadores. Esta distinção é fundamental, desde logo, porque permite uma clarificação do propósito da utilização da substância, afastando-a das utilizações puramente medicinais da canábis, de resto já conhecidas no nosso país.

Assim, cumpre saudar os proponentes da iniciativa, a qual representará um contributo importante para refletir sobre os próximos passos a adotar, seja no combate ao estigma do consumo, seja no combate à criminalidade organizada e na defesa das liberdades individuais.

PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

O Projeto de Lei n.º 735/XV/1.^a (IL) – *Legaliza a Canábis*, apresentado pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser apreciado e votado em Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

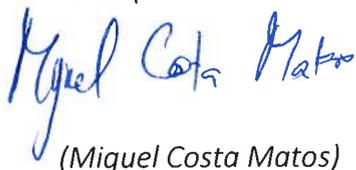
Comissão de Saúde

PARTE IV – ANEXOS

Para uma melhor análise e compreensão deste Parecer deverá constar, como anexo, a Nota Técnica elaborada pelos Serviços Parlamentares.

Palácio de S. Bento, 28 de agosto de 2023.

O Deputado Relator



(Miguel Costa Matos)

O Presidente da Comissão



(António Maló de Abreu)