



Divisão de Apoio ao Plenário

A DIPLEx
distribuir aos deputados
junto a legislação
3-7-25

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 13/2025/DIPLEx

DATA: 3-7-2025

Preparada por:

José Manuel Pinto

Iniciativa: Proposta de Lei dos Pesticidas.

Data da entrada: 9-6-2025

Numeração: Proposta de Lei n.º 21/VI (2.ª)

(artigo 95.º, n.º 1, primeira parte, do Regimento do Parlamento Nacional¹)

¹ Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio, abreviadamente designado por RPN.



Divisão de Apoio ao Plenário

I

REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS DA INICIATIVA

Verificação dos requisitos gerais obrigatórios	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O documento é apresentado em papel?	decorrência da distribuição de cópias prevista no artigo ² 101.º-1 do RPN	x	
O texto está redigido em língua portuguesa?	art 98.º-1-a) do RPN	x	
O texto é apresentado sob forma articulada?	art 98.º-1-b) do RPN	x	
A iniciativa legislativa tem título que traduza o seu objeto principal?	art 98.º-1-c) do RPN	x	
O texto traz justificação ou exposição de motivos?	Art 11.º-1 da Lei da Publicação dos Atos ³ ; art 98.º-1-d) do RPN	x	
O texto contém esboço de preâmbulo da lei?	art 7.º-1 da LPA; art 98.º-2 do RPN	x	
O Governo é competente para apresentar a proposta de lei e o Parlamento Nacional para a aprovar?	arts 95.º-1-2-e), 96.º-1-a), 97.º-1-c), 115.º-2-a) e 116.º-c) da CRDTL ⁴ ; art 11.º-3 da LPA; art 90.º do RPN	x	
O documento está assinado pelo Primeiro-Ministro e pelo ministro ou ministros competentes em razão da matéria?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
Há menção à data da aprovação da proposta de lei em Conselho de Ministros?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
A iniciativa legislativa é inteligível e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa?	art 92.º-1 do RPN	x	
A iniciativa legislativa enferma de alguma inconstitucionalidade grosseira ou flagrante?	art 92.º-1 do RPN		x
Está respeitada a chamada “lei-travão” (não se aumentarem despesas ou diminuírem receitas do Estado no ano em curso)?	art 97.º-2 da CRDTL	x	
Foi pedido processamento de urgência?	art 97.º do RPN		x

² Abreviado para “art” ou “arts”.

³ Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, publicada no *Jornal da República*, Série I, n.º 1, de 4 de junho de 2003, também apelidada de “Lei-Formulário”, abreviadamente designada por LPA.

⁴ Constituição da República Democrática de Timor-Leste.



Divisão de Apoio ao Plenário

Verificação de formalidades não obrigatórias	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O texto está também redigido em língua tétum?	art 98.º-1-a) do RPN		x
Foi enviado aos serviços de apoio o suporte eletrónico do documento em formato editável?	<i>Não existe, mas é condição indispensável à tramitação</i>	x	

II

PROCEDIMENTO APLICÁVEL E TRAMITAÇÃO A OBSERVAR

Aplica-se o processo legislativo **comum** regulado nos artigos 90.º a 117.º do RPN.

III

CONCLUSÃO

Em face do preenchimento dos pressupostos da admissibilidade da proposta de lei, conclui-se que reúne as condições constitucionais, legais e regimentais para ser admitida.

Para proceder à apreciação inicial da proposta de lei, consideramos competente em razão da matéria a **Comissão de Economia e Desenvolvimento (Comissão D)**.

IV

OBSERVAÇÕES

Sem prejuízo da admissão da iniciativa e dos aperfeiçoamentos de redação e legística a que haja lugar, a proposta de lei suscita-nos algumas observações de fundo.

O **esboço de preâmbulo** apresentado aproxima-se mais, no seu estilo descritivo, de uma peça jornalística noticiosa do que propriamente do que nele se deve conter em termos de **linhas orientadoras e motivação da decisão de legislar**, justificando a



Divisão de Apoio ao Plenário

iniciativa a partir de meros factos e ocorrências, alguns aliás pouco relevantes para o caso, como o é o de algumas organizações não governamentais utilizarem pesticidas. Aachamos que deve merecer, em fase posterior do procedimento legislativo, algum aperfeiçoamento que o aproxime do que deve ser um verdadeiro e puro preâmbulo, expurgando-o das suas partes irrelevantes e tornando-o, assim, mais conciso.

O enquadramento constitucional da norma que atribui a **reserva de competência legislativa ao Parlamento Nacional** para tratar da matéria objeto da proposta de lei, ao se incluir o n.º 1 do artigo 95.º da Constituição na menção formulária final que habitualmente remata o preâmbulo, parece-nos errado. A questão dos pesticidas não se afigura enquadrável nas “questões básicas da política interna e externa do país”, por muito difícil que seja a tarefa de densificação do conceito vago e indeterminado encerrado nesse preceito constitucional. Há-de procurar-se, pois, **outro fundamento constitucional** para a competência legislativa do Parlamento Nacional, se a matéria não for justificada a partir da competência legislativa concorrencial entre os dois órgãos de soberania. Tal fundamento estará situado, a nosso ver, entre a alínea e) do n.º 2 do artigo 95.º (direitos, liberdades e garantias) e a alínea a) do n.º 1 do artigo 96.º (definição de crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos).

Aachamos ainda que repetir o termo “**lei**”, já usado na menção à forma do ato legislativo, para construir o título só deve ser usado, exceccionalmente, em relação a um setor ou a uma área considerável das relações sociais ou jurídicas que se pretendem regular (por exemplo, “lei das pescas”), evitando-se em relação a um pormenor ou aspeto da área em questão. Sugere-se, assim, que se pense num título que exprima de forma sucinta, mas **sem utilização da palavra “lei**”, o âmbito material do diploma (por exemplo: “Uso e distribuição de pesticidas” ou “Produção, comercialização e uso de pesticidas”).

A proposta de lei, para mais facilmente elaborar os elementos descritivos de algumas das suas disposições ou preencher as suas próprias lacunas, remete para os termos



Divisão de Apoio ao Plenário

técnicos e as listas de pesticidas (não apenas os proibidos, como erradamente se refere no seu artigo 37.º, mas também os permitidos e os restritos, se os houver) constantes do Sistema Mundial Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos e das seguintes **três convenções internacionais**, relacionadas com a matéria objeto do diploma:

- a) Convenção sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (assinada em Basileia);
- b) Convenção sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (assinada em Roterdão);
- c) Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (assinada em Estocolmo).

Não tendo as referidas convenções sido ainda ratificadas por Timor-Leste, perguntar-se-ia se é possível remeter para as mesmas, que não entraram ainda na ordem jurídica interna e que, por isso, não vinculam Timor-Leste. Entendemos que não há obstáculo, na medida em que a remissão não se dirija às disposições das ditas convenções com caráter de verdadeiras normas jurídicas⁵ e opere apenas em relação aos seus elementos não normativos que o legislador interno voluntariamente aceite e dos quais se sirva para completar as normas de uma lei que deveria ter por base superior um enquadramento internacional, mas que só não o tem por ainda não ter havido oportunidade para acolher as convenções. O efeito da remissão, **se apenas respeitar a elementos não normativos**, é, pois, meramente hermenêutico, apossando-se o legislador de uma parte das normas em questão que não valia a pena perder tempo a elaborar em face da sua existência prévia num quadro normativo aceite pelas ordens jurídicas que com o mesmo se relacionam. Também, pois, por um princípio de economia processual se justifica que

⁵ Estas convenções são exemplos de tratados que, não sendo meros encontros de vontades com efeitos meramente obrigacionais entre as partes, constituem aquilo a que a doutrina chama tratados normativos, que, assim, ao contrário daqueles, são fonte de Direito, desde que, como se disse, os Estados se considerem vinculados aos mesmos, o que não acontece com Timor-Leste neste caso.



Divisão de Apoio ao Plenário

o legislador nacional aproveite os termos técnicos em questão, que não contrariam os conceitos do ordenamento jurídico interno. E também por essa razão aconselhamos a que seja anexada ao diploma, extraíndo-se da correspondente convenção, a lista a que se refere a alínea a) do n.º 4 do artigo 3.º da proposta de lei, que é a lista que consta do Anexo A da Convenção de Estocolmo. Cremos, no entanto, que só a lista propriamente dita, constante da Parte I do Anexo A, pode ser reproduzida, uma vez que quer as notas à Parte I quer a Parte II contêm obrigações para as partes na Convenção que, como referimos, não podem vincular Timor-Leste e são, de resto, impossíveis de aplicar. Por isso, a referência ao Anexo A da Convenção de Estocolmo deve ser substituída pela **referência mais específica à Parte I do Anexo A da Convenção de Estocolmo**.

Já nos parece muito problemático e, a nosso ver, inadmissível que na alínea k) do artigo 6.º se remeta para a **lista da Convenção de Roterdão**, porque a única que nela encontramos consta do seu Anexo III e, não sendo uma mera lista de pesticidas, permitidos, proibidos ou restritos, relevante para os efeitos da proposta de lei, diz respeito a “produtos químicos sujeitos ao procedimento de prévia informação e consentimento” conduzido, nos termos do artigo 7.º da Convenção, pelas entidades criadas pela mesma (a Conferência das Partes e o Comité de Revisão de Produtos Químicos), às quais Timor-Leste não está subordinado, por ainda não fazer parte da Convenção. Trata-se, pois, de uma lista que não vale por si e que depende, sim, da relação entre as partes da Convenção e as entidades pela mesma criadas, **insuscetível, pois, de ser aplicada em Estados em que essa relação ainda não existe**. Não tem sentido existir em Timor-Leste, porque só tem validade se os Estados tiverem a obrigação de reportar a existência dos produtos químicos constantes da lista, para efeitos de prévia informação e consentimento, às referidas instituições e se sujeitarem à sua ação regulamentar, o que não é o caso de Timor-Leste. Entendemos, pois, que a remissão para esta lista deve ser retirada da proposta de lei. No futuro, se Timor-Leste vier a aderir à Convenção de Roterdão, a lista em questão e a correspondente obrigação



Divisão de Apoio ao Plenário

de Timor-Leste passam a vinculá-lo, sem necessidade de transposição para a lei interna, a partir do momento em que se deva considerar vinculado.

A respeito das referências no articulado às mencionadas convenções, entendemos que devem ser sempre designadas pelo seu **título completo** e nunca apenas pela forma abreviada limitada à menção da cidade onde hajam sido assinadas (elemento, aliás, irrelevante se for escrito o título por extenso). Por exemplo, a expressão “Convenções de Roterdão e de Estocolmo” usada na alínea k) do artigo 6.º presta-se a equívocos, porque convenções internacionais assinadas nessas cidades deve haver muitas e sobre as mais variadas matérias. Recomendamos, pois, que as expressões “Convenção de Estocolmo”, “Convenção de Roterdão” e “Convenção de Basileia” sejam substituídas pelos correspondentes títulos. Na mesma alínea k), porque os instrumentos de Direito Internacional Convencional a que Timor-Leste se pode vincular pode ter várias formas e designações e não se limitar aos acordos internacionais propriamente ditos, achamos mais apropriado usar o termo genérico “instrumentos de Direito Internacional” a que alude a LPA.

Por outro lado, se a Base de Dados do Registo de Pesticidas (**BDRP**) tem uma sigla descodificada no n.º 1 do artigo 3.º, é a **sigla** – não a designação por extenso – que deve ser usada sempre no articulado subsequente.

Na alínea b) do n.º 4 do artigo 3.º, achamos inapropriada a expressão “**diploma legal do Governo**”, que está em desarmonia com a expressão “decreto-lei” utilizada nos artigos 6.º, 11.º, 14.º, 17.º, 20.º, 25.º e 28.º. Se o que se tem vista é o ato legislativo do Governo, é preferível não usar subterfúgios e designá-lo pela sua forma própria, que é a de “**decreto-lei**”.

O registo na lista de pesticidas mencionada no proémio do n.º 1 do artigo 7.º diz respeito a que lista? À Lista de Pesticidas Proibidos a que se refere a alínea b) do n.º 3



Divisão de Apoio ao Plenário

do artigo 3.º ou às três listas mencionadas nas alíneas a), b) e c) desse n.º 3? Num ou noutro caso, não será mais inteligível clarificar a que se refere a expressão menos precisa **“lista de pesticidas”**?

Ainda quanto ao n.º 1 do artigo 7.º, estranhámos que surja, na sua alínea a), uma outra lista, designada por **“Lista de Pesticidas Severamente Restritos”**, sem correspondência na tipologia do n.º 3 do artigo 3.º. Aparecendo no artigo 7.º desgarrada das restantes nomenclaturas, cabe perguntar: de onde provém?

Além disso, na mesma alínea a), a lista que consta da Parte I do Anexo A da Convenção de Estocolmo não a classifica, pelo menos na versão aprovada no diploma de Portugal que consultámos, como de **“produtos químicos”**, expressão que, aliás, é dispensável se operarmos a remissão simplesmente para a **Parte I do Anexo A**, como atrás se sugeriu. Tanto basta.

Não existe **ligação sintática** da subalínea iii) da alínea c) do n.º 2 do artigo 9.º ao corpo da alínea, o que terá de ser corrigido na fase apropriada do procedimento legislativo.

No que toca à parte da proposta de lei relacionada com as contraordenações, as condutas a que se refere o n.º 1 do artigo 32.º, estando imediatamente qualificadas como contraordenações na sua epígrafe, devem continuar a sê-lo no corpo do artigo, pelo que a expressão **“infração”** (sentido geral de uma violação à lei) deve ser substituída pelo termo **“contraordenação”**. Verifica-se ainda que não há norma sobre os critérios de **graduação e determinação concreta da coima** a aplicar dentro dos seus limites mínimo e máximo. Consideramos que, na falta de um regime jurídico geral do ilícito de mera ordenação social, ou seja, das contraordenações, que contenha esses critérios, é indispensável introduzir uma disposição com essa finalidade.



Divisão de Apoio ao Plenário

Quanto à definição de crimes, há que não perder de vista que, em atenção aos princípios do *nullum crimen sine lege* e *nula poena sine lege* consagrados no artigo 31.º da Constituição, só podem constituir crimes as condutas humanas perfeitamente tipificadas **na lei**, com elementos descritivos e normativos suficientemente claros e dos quais se retire a ilicitude da ação ou omissão prevista. Os elementos que concorrem para a definição da conduta criminosa hão-de, pois, ser objetivos e só muito raramente subjetivos, mas devem ser precisos. Como prescrito no n.º 1 do artigo 1.º do Código Penal, no tipo legal de crime é ainda obrigatório cominar-se a ação ou omissão em que consista a conduta com a respetiva **pena** (prisão e ou multa), definindo a sua **moldura** (limites mínimo e máximo). O dolo e a negligência são elementos da culpa do agente e, como tal, podem considerar-se situados fora do tipo legal de crime, mas devem constar sempre de normas próprias que determinem em que medida a moldura penal é afetada, agravando-se ou atenuando-se, consoante o crime tenha sido praticado com dolo ou negligência (igualmente designada por mera culpa) . Também deve ser prevista norma própria descrevendo as **circunstâncias** que **diminuam ou agravem** o grau de culpa do agente.

Ora, a previsão de crimes nos artigos 34.º e 35.º da proposta de lei não preenche alguns dos requisitos a que nos acabámos de referir.

Quanto ao **artigo 34.º**, a alínea b) do seu n.º 1 introduz no tipo legal de crime a “**violação dos normativos legais**”, elemento descritivo que nos parece demasiado vago para poder configurar uma conduta criminosa. Na alínea d) do mesmo número, a expressão “de qualidade inferior” apela a um conceito vago e difícil de determinar. Para além disso, este elemento da conduta que faz parte do tipo de crime configurado não consistirá propriamente em o agente ter ou dever ter conhecimento de que os pesticidas podem estar adulterados, falsificados ou ser de qualidade inferior, mas sim em o agente ter conhecimento de que os pesticidas **estão efetivamente** adulterados ou falsificados ou são de qualidade inferior. Parece-nos ainda **desproporcionada** a moldura penal



Divisão de Apoio ao Plenário

(prisão de três a oito anos) aplicável à prática dos crimes previstos no n.º 1 do artigo 34.º, por se poder considerá-la elevada quando comparada com a moldura **mais baixa** de outros crimes que protegem bens jurídicos idênticos, designadamente os de incêndio (prisão de dois a oito anos) e contra o ambiente (pena de prisão até três anos ou multa e agravação em dois casos: pena de prisão de dois a oito anos e de cinco a 15 anos e agravação de um terço nos seus limites mínimos e máximos, consoante se trate de agravação pelo resultado ou pela qualidade do agente). Aliás, os crimes previstos no artigo 34.º parecem poder conflitar com o crime contra o ambiente previsto nos artigos 215.º e 216.º do Código Civil, o que é suscetível de provocar concursos de normas difíceis de resolver.

Por fim, na ausência de uma norma geral sobre como fixar a pena concreta a aplicar, talvez se justifique a remissão para a aplicação subsidiária, *mutatis mutandis*, das regras previstas nos artigos 51.º a 58.º do Código Penal, designadamente sobre a **determinação da medida da pena** e as **circunstâncias agravantes e atenuantes** a tomar em consideração para tal efeito.

Quanto ao **artigo 35.º**, se for considerado que define crimes, está sistematicamente deslocado no capítulo concernente às disposições finais, tendo porventura sede mais apropriada na secção do capítulo anterior (o Capítulo V) sobre crimes e penas. De todo o modo, a sua formulação, caso se entenda que o seu n.º 4 (“**a violação do disposto no presente artigo é punida nos termos previstos no Código Penal**”) define crimes, é completamente **inaceitável** sob esse ponto de vista, violando o princípio da tipicidade dos crimes e a regra de que a lei que definir um crime deve prever concomitantemente a respetiva pena (artigo 1.º, n.º 1, do Código Penal). O seu n.º 4, ao dizer que a punição do disposto no artigo é feita separadamente segundo o Código Penal, tem de partir, inevitavelmente, do pressuposto de que os n.ºs 1 a 3 (o artigo só tem quatro números) tipificam crimes, o que não é verdade. O n.º 1 diz que as informações submetidas no processo de registo, sendo confidenciais, e as regras para o seu tratamento são definidas



Divisão de Apoio ao Plenário

pela legislação aplicável. Isto não configura qualquer conduta passível de responsabilidade criminal. O n.º 2 determina que os funcionários não podem divulgar a terceiros informações confidenciais relacionadas com a lei proposta. Trata-se de uma norma proibitiva, não da tipificação de um crime. O n.º 3 estabelece que o serviço competente deve tornar pública a informação constante do pedido de registo que não revista carácter confidencial. É a imposição de um dever e não se vê que possa configurar um crime. Por isso, o n.º 4, que estaria a apelar à analogia com crimes semelhantes previstos no Código Penal, ela própria proibida pelo seu artigo 2.º, é inaplicável, porque não consegue encontrar no Código Penal crimes análogos aos que supostamente se conteriam nos n.ºs 1 a 3 do artigo 35.º da proposta de lei, onde se demonstrou que **não está tipificado qualquer crime**. O seu n.º 4 é, pois, uma norma disparatada sem campo de aplicação, pelo que, se for entendida como um lapso, deve ser eliminada, mas permanecendo o artigo 35.º no capítulo relativo às disposições finais.

Relativamente ao artigo 36.º, não cremos que uma lei parlamentar possa **impor** ao Governo a criação de entidades da Administração, direta ou indireta, que lhe cabe exclusivamente decidir criar ou não ou onerar as já existentes com outras atribuições e competências, dado o disposto no n.º 3 do artigo 115.º da Constituição. Por isso, sugerimos que o artigo seja pura e simplesmente expurgado da proposta de lei, sob pena, salvo melhor opinião, de inconstitucionalidade orgânico-formal.

Encerra-se esta análise chamando a atenção para os **erros** que constatámos na arrumação e identificação das **divisões sistemáticas** da proposta de lei. O Capítulo II tem uma Secção II, colocada imediatamente antes do artigo 12.º, sem a respetiva epígrafe e falta-lhe a Secção I. No entanto, se a introdução da Secção II tiver sido um lapso ou se revelar desnecessária, elimina-se esta e o Capítulo II deixa de estar dividido em secções. Por seu turno, as três secções em que se divide o Capítulo III não têm epígrafes, devendo estas ser introduzidas. Fazemos, porém, a mesma observação que foi



Divisão de Apoio ao Plenário

feita a respeito do capítulo anterior: se as secções do Capítulo III se revelarem desnecessárias, eliminam-se e o capítulo fica sem secções.

V

PROJETO DE DESPACHO

Propõe-se que Sua Ex.^a a Presidente do Parlamento Nacional lavre, sobre o rosto da proposta de lei, um despacho do seguinte teor: *“Admito. Baixa à Comissão D para, no prazo de 45 dias úteis e ressalvado o período de recesso parlamentar, proceder à apreciação inicial da iniciativa e emitir relatório e parecer”*.