

[Projeto de Lei n.º 95/XV/1.ª \(CH\)](#)

Título: Realização obrigatória de um referendo sobre a despenalização da morte medicamente assistida

Data de admissão: 25 de maio de 2022

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
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

O presente Projeto de Lei visa fazer depender a eficácia dos atos legislativos «sobre os requisitos e condições de que depende a morte medicamente assistida ou a ajuda ao suicídio» de um referendo nacional, com resultado favorável, para além de preconizar a obrigatoriedade de parecer do Conselho Nacional de Saúde, precedido de audição «das entidades competentes em razão da matéria Ordem dos Enfermeiros » - Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida e Ordem dos Médicos -, prévio à discussão e votação de qualquer iniciativa sobre a mesma matéria.

Para esse efeito, os proponentes apresentam, em quatro artigos, uma proposta de providência legislativa que impõe a realização de um referendo previamente à aprovação de providências legislativas sobre os requisitos e condições para a morte medicamente assistida ou a ajuda ao suicídio, tornando assim legalmente obrigatória a consulta direta dos cidadãos em matéria específica¹. Adicionalmente, mediante o aditamento de um artigo à Lei de Bases da Saúde, o Projeto estabelece a exigência de parecer do Conselho Nacional de Saúde em processos legislativos com aquele escopo.

Invocam os Deputados proponentes, como fundamentação da sua iniciativa, os princípios constitucionais do direito à vida e à integridade pessoal – que consideram «pressuposto (...) de realização de todos os restantes direitos fundamentais» - e a circunstância de, na atual Legislatura, terem já sido apresentadas iniciativas legislativas visando regular as condições em que a morte medicamente assistida não é punível, contrárias ao que os proponentes defendem.

¹ Imposição legal cuja compatibilidade com a Constituição e com a Lei Orgânica do Regime do Referendo será detalhadamente abordada na parte II desta nota técnica, destacando-se apenas, nesta parte, por nos parecer pertinente, a seguinte passagem da referência doutrinária ali identificada: «A facultatividade do acto referendário significa que a proposta e a decisão do referendo não estão sujeitas a quaisquer pressupostos de facto e de direito que impliquem para os órgãos competentes a obrigatoriedade de promover a realização de uma consulta referendária.»

Consideram que a despenalização da morte medicamente assistida é uma «questão de relevante interesse nacional, para efeitos do disposto no artigo 115.º, n.º 3 da CRP»² e defendem que tal processo legislativo «não pode ser concluído sem que se ouçam algumas entidades cuja função é a de aconselhar o Estado».

Será útil, a este propósito, recordar que, tal como se elencará no ponto do enquadramento parlamentar da presente nota técnica³, a matéria sobre a qual os proponentes entendem dever ser realizado referendo foi objeto de prolongado debate parlamentar nas XIII e XIV Legislaturas, em particular na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Na XIII Legislatura, em processo legislativo próprio, a par da apreciação das Petições n.ºs [103/XIII/1.ª](#) e [250/XIII/2.ª](#), que motivaram a criação de grupos de trabalho (1 e 2), os quais recolheram contributos escritos e promoveram audições, elementos instrutórios detalhados no [relatório final](#) da Petição n.º 103/XIII e no [relatório final](#) da Petição n.º 250/XIII, e consultáveis nas páginas daquelas petições:

Petição n.º 103/XIII/1.ª

11-GT-DMA-XIII	XIII	Professor Doutor Manuel Costa Andrade - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra	2016-07-12
10-GT-DMA-XIII	XIII	Professor Doutor José Francisco de Faria Costa - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra	2016-07-12
9-GT-DMA-XIII	XIII	Professora Doutora Mafalda Miranda Barbosa - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra	2016-07-12
8-GT-DMA-XIII	XIII	Juiz Conselheiro Dr. José Adriano Machado Souto de Moura	2016-07-06
7-GT-DMA-XIII	XIII	Professora Doutora Teresa Beleza - Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa	2016-07-06
6-GT-DMA-XIII	XIII	Bastonária da Ordem dos Enfermeiros	2016-06-30
5-GT-DMA-XIII	XIII	Bastonário da Ordem dos Médicos	2016-06-30

² O que terá motivado a apresentação, por parte dos mesmo proponentes, do [Projeto de Resolução n.º 62/XV/1.ª](#) - Realização de um referendo sobre a despenalização da morte medicamente assistida

³ Muito embora com maior detalhe nesta parte da nota técnica, atenta a sua maior utilidade na demonstração do impulso legiferante em análise.

Projeto de Lei n.º 95/XV/1.ª (CH)

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

4-GT-DMA-XIII	XIII	Professora Luísa Neto - Faculdade de Direito da Universidade do Porto	2016-06-29
3-GT-DMA-XIII	XIII	Professor Jorge Reis Novais - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa	2016-06-29
2-GT-DMA-XIII	XIII	Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida - CNECV	2016-06-23
1-GT-DMA-XIII	XIII	Comissão Representativa do Movimento Cívico "Direito a morrer com dignidade"	2016-06-22

Petição n.º 250/XIII/2.ª

8-GT-TVTD-XIII	XIII	Dr. José Manuel de Paiva Jara (psiquiatra); Dr. João Oliveira (Médico); Dr. Ramon de La Féria (Médico-Cirurgião)	2018-02-09
7-GT-TVTD-XIII	XIII	Prof.º Dr. Tiago Duarte, Jurista (Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa); Prof.ª Dr.ª Cristina Líbano Monteiro, Jurista (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra); Dr. Guilherme da Fonseca, Juiz Conselheiro Jubilado; Prof.ª Dr.ª Inês Ferreira Leite, Penalista (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa); Prof.ª Dr.ª Inês Fernandes Godinho, Penalista, Professora Universitária	2018-02-08
6-GT-TVTD-XIII	XIII	Associação Portuguesa de Cuidados Paliativos; Associação Portuguesa de Bioética (APB); Comissão Nacional de Justiça e Paz; Movimento Cívico para a Despenalização da Morte Assistida	2018-02-01
5-GT-TVTD-XIII	XIII	Audição da Diretora-Geral da Saúde	2017-12-06
4-GT-TVTD-XIII	XIII	Dr. António Cluny	2017-06-06
3-GT-TVTD-XIII	XIII	Ordem dos Advogados	2017-05-23
2-GT-TVTD-XIII	XIII	Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida	2017-04-26
1-GT-TVTD-XIII	XIII	Federação Portuguesa pela Vida	2017-04-19

Na XIV Legislatura, a matéria foi objeto do [processo legislativo](#) que deu origem ao referido Decreto da Assembleia da República n.º 199/XIV, objeto de veto do Presidente da República em novembro de 2021⁴.

Nesse processo legislativo, foram discutidos e votados os Projetos de Lei n.ºs [4/XIV/1.ª \(BE\)](#) – Define e regula as condições em que a antecipação da morte, por decisão da própria pessoa com lesão definitiva ou doença incurável e fatal e que se encontra em sofrimento duradouro e insuportável, não é punível; [67/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - Regula o acesso à morte medicamente assistida; [104/XIV/1.ª \(PS\)](#) - Procede à 50.ª alteração ao Código Penal, regulando as condições especiais para a prática de eutanásia não punível, [168/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - Define o regime e as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e [195/XIV/1.º \(IL\)](#) – Regula a antecipação do fim da vida, de forma digna, consciente e medicamente assistida.

Para além dos pareceres emitidos por diversas entidades institucionais, a solicitação da Comissão, esta deliberou então constituir um [Grupo de Trabalho](#) para preparar a discussão e votação na especialidade das várias iniciativas legislativas, o qual promoveu audições das seguintes entidades: em 1 de julho de 2020, da [Associação dos Médicos Católicos Portugueses](#); e do [Grupo de Trabalho Inter-Religioso Religiões Saúde](#); em 8 de julho de 2020, da [Associação dos Juristas Católicos Portugueses](#); e da [Cáritas Portuguesa](#); em 9 de julho de 2020, do [Movimento Filhos sem Voz](#); do [Movimento Stop Eutanásia](#); da [Federação Portuguesa pela Vida](#); e da [Associação Juntos pela Vida](#); em 15 de julho de 2020, [dos primeiros subscritores da Petição n.º 48/XIV/1.ª - "Referendo sobre Eutanásia"](#); em 15 de julho de 2020, da [Associação Portuguesa de Seguradores](#); de [Miguel Ricou - Coordenador da Plataforma europeia "Wish To Die"](#); do [Prof. Dr. Walter Osswald](#); e do [Movimento Cívico "Coimbra pela Vida"](#); da [Ordem dos Enfermeiros](#); da [Associação Portuguesa de Cuidados Paliativos - APCP](#); e da [Associação Portuguesa de Bioética \(APB\)](#) e, em 16 de julho de 2020, da [Ordem dos Médicos](#).

⁴ Decreto que teve origem na reapreciação do [Decreto n.º 109/XIV](#), objeto de veto por inconstitucionalidade.

A Comissão aprovou, a culminar o processo, um texto final que acolheu, com ajustamentos, o projeto de texto adotado pelo referido Grupo de Trabalho. Aprovado em votação final global, o [Decreto](#) a que deu origem foi objeto de [devolução](#) sem promulgação, por inconstitucionalidade, na sequência de [decisão](#) nesse sentido do Tribunal Constitucional.

Reapreciado o Decreto, foi [o novo Decreto](#) igualmente objeto de [devolução sem promulgação](#).

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),⁵ que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa 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, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

O n.º 1 do artigo 120.º do Regimento estabelece dois limites à admissão da iniciativa: apesar de esta iniciativa definir concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, o artigo 2.º do projeto de lei pode suscitar dúvidas quanto à sua conformidade com os princípios constitucionais. Estas dúvidas podem ser analisadas e,

⁵ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

caso o entendimento seja nesse sentido, sanadas no decurso do processo legislativo parlamentar.

Enquadrando esta questão, a presente iniciativa traduz-se em dois objetos: para além de propor um parecer obrigatório do Conselho Nacional de Saúde, prévio à discussão e votação de qualquer iniciativa legislativa que tenha, como efeito necessário, a despenalização da morte medicamente assistida ou da ajuda ao suicídio (artigo 3.º), também pretende depender a eficácia de atos legislativos que possibilitem a despenalização da morte medicamente assistida ou da ajuda ao suicídio de um referendo, em sentido favorável, sobre essa matéria (artigo 2.º).⁶

Esta última proposta não parece compatível com o enquadramento constitucional do referendo, previsto no artigo 115.º da Constituição.⁷ Como referem os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, em anotação a esse artigo, o «referendo só pode incidir sobre questões que hajam de ser vertidas em lei ou em convenção internacional (n.º 2) (...). O referendo não introduz automaticamente no ordenamento jurídico novas normas jurídicas; nem tão-pouco as pode afastar». Nem «pode ser chamado a confirmar ou a infirmar as deliberações dos órgãos representativos». Estes autores defendem ainda que o referendo constitui «uma decisão política que eventualmente deve conduzir à aprovação de novas normas ou à revogação de normas existentes» e «é sempre anterior à decisão legislativa (...) respeitante à questão submetida a referendo.» E que «o recurso ao referendo implica sempre uma decisão livre dos órgãos de soberania competentes. A facultatividade do acto referendário significa que a proposta e a decisão do referendo não estão sujeitas a quaisquer pressupostos de facto e de direito que impliquem para os órgãos competentes a obrigatoriedade de promover a realização de uma consulta referendária. Quer a proposta quer a decisão do referendo são actos discricionários. Não existe nenhuma decisão cuja legitimidade careça de submissão a decisão referendária.»⁸

No mesmo sentido, os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros referem que «a nota

⁶ «O ato legislativo que tenha, como efeito necessário, a despenalização da morte medicamente assistida ou da ajuda ao suicídio, não produz efeito sem que a maioria dos cidadãos eleitores se tenham pronunciado favoravelmente em consulta direta de alcance nacional.»

⁷ «Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se diretamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, em matérias das respetivas competências, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei.»

⁸ GOMES CANOTILHO, JJ / MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa anotada, vol. II 4.ª edição, Coimbra Editora, 2006. Pág. 101, 102 e 99 (anotação ao artigo 115.º).

mais distintiva do referendo criada em 1989 consiste em, através dele, o povo não aprovar ou rejeitar esta ou aquela convenção internacional, esta ou aquela lei, mas sim em decidir, através dele, que a convenção ou a lei deve ser aprovada ou não aprovada pelo órgão competente. Não há tratados aprovados diretamente pelo povo, nem leis referendárias, nem tão-pouco sanção popular ou veto popular, como existe noutros países. Em si o referendo não adquire eficácia externa, não produz efeitos (ou efeitos imediatos) na vinculação internacional do Estado, nem efeitos sobre as normas reguladoras das matérias sobre as quais incide. A sua eficácia esgota-se no interior do Estado (...). Ato prévio em relação à aprovação da convenção ou da lei, congrega-se com esta, uma espécie de binário ou de ato complexo.»⁹

Este autores referem ainda que o «referendo não é de realização obrigatória. Ao contrário do que sucede em alguns países (nomeadamente em caso de revisão constitucional), nem o artigo 115.º, nem qualquer preceito fazem depender de referendo qualquer decisão ou a prática de qualquer acto jurídico-público. São os órgãos contemplados no n.º 1 que, em plena discricionariedade política, promovem a sua realização, chamando os cidadãos eleitores a pronunciar-se.»¹⁰ E concluem que «do artigo 115.º e de outros preceitos inferem-se, na verdade, algumas regras comuns a todos os referendos» nacionais e regionais:¹¹

- «O referendo não é de realização obrigatória para efeito de qualquer decisão ou de prática de qualquer ato jurídico-público;»¹²

- «Não sujeição a referendo do ato da competência da Assembleia da República, do Governo ou de Assembleia Legislativa regional, mas sim da questão de saber se o órgão competente o deve ou não aprovar (n.º 3)».¹³

⁹ MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Volume II, Universidade Católica Portuguesa, 2018. P. 340 (anotação ao artigo 115.º).

¹⁰ MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra Editora, 2006. P. 300 (anotação ao artigo 115.º).

¹¹ MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Volume II, Universidade Católica Portuguesa, 2018. P. 344 (anotação ao artigo 115.º).

¹² Fernanda Lima Lopes Cardoso também conclui que esta previsão constitucional «exclui implicitamente o referendo obrigatório sobre qualquer matéria». Referendo - uma questão actual, Dom Quixote, 1992. P. 74.

¹³ A mesma interpretação surge em obras sobre este tema, como em «Referendo - uma questão actual», de Fernanda Lima Lopes Cardoso (Dom Quixote, 1992. P. 94.): «Trata-se de um referendo facultativo, vinculativo, de iniciativa parlamentar ou governamental, cuja convocação é, em última instância, decidida pelo Presidente da República e incidindo exclusivamente sobre “questões de relevante interesse nacional” que possam vir a dar origem a um texto legislativo ou à aprovação de uma convenção internacional pela Assembleia da República ou pelo Governo.»

Consequentemente, uma previsão legal que condicione a eficácia jurídica de um ato legislativo da Assembleia da República parece poder afetar quer o poder legislativo desta, quer a separação de poderes que foi articulada no artigo 115.º da Constituição: «A iniciativa compete à Assembleia da República e ao Governo [n.º 1 e artigos 161.º, alínea j), e 197.º, n.º 1, alínea e)]. A fiscalização preventiva ao Tribunal Constitucional. (...) A convocação ao Presidente da República [n.º 1 e artigo 134.º, alínea c)]. Como se vê prevalece em cada procedimento de referendo a interdependência dos órgãos de soberania».¹⁴

Apesar de caber à lei concretizar o regime de referendo (n.º 1 do artigo 115.º da Constituição), o propósito e as fases fundamentais deste instituto jurídico encontram-se definidos na lei fundamental, pelo que parece haver reserva de Constituição quanto às exceções ao mesmo, como as previstas nos artigos 256.º (regiões administrativas) e 295.º (referendo sobre tratado europeu) da mesma.

Esta matéria parece versar sobre o disposto na alínea b) do artigo 164.º da Constituição - «Regimes dos referendos» - ou seja, recair na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Caso seja esse o entendimento do legislador, segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carecerá de votação na especialidade pelo Plenário e, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, em caso de aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica.

As leis orgânicas carecem «de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do Regimento estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Ou na obra «O referendo na experiência constitucional portuguesa», de António Filipe (Almedina, 2016. P. 394.): «O objeto do referendo tem de incidir sobre questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas através da aprovação de convenção internacional ou de ato legislativo. Isto significa que o referendo não incide diretamente sobre os atos em si (aprovação da lei ou decreto-lei ou de convenção) mas sobre questões constantes desses atos. (...) Esta disposição, para além de considerar o referendo relativamente excecional, na medida em que só pode ter por objeto questões de relevante interesse nacional, proíbe o referendo abrogativo, na medida em que a sua ocorrência é sempre prévia à aprovação do ato a que se refere.»

¹⁴ MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Volume II, Universidade Católica Portuguesa, 2018. P. 335 (anotação ao artigo 115.º).

No mesmo sentido, cfr. CANAS, Vitalino, Referendo nacional : introdução e regime, Lex, 1998. P. 24: «o acto de convocação continua a ser sempre do Presidente da República, que tem total margem de liberdade para decidir se convoca referendo ou não».

Para efeitos do n.º 4 do artigo 278.º da Constituição, deve ainda ser tido em conta o disposto no respetivo n.º 5: «O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de maio 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 Saúde (9.ª), a 25 de maio, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. No dia seguinte foi anunciado em sessão plenária. A respetiva discussão na generalidade foi solicitada para a reunião plenária de dia 9 de junho, cuja ordem do dia foi fixada potestativamente pelo grupo parlamentar pelo Partido Socialista, por arrastamento com o Projeto de Lei n.º 74/XV/1.ª (PS).

▪ **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 n.º 74/98, de 11 de novembro](#).

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «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», pelo que deve ser acrescentado ao texto da iniciativa a menção ao facto de se poder tratar da primeira alteração à Lei de Bases da Saúde, aprovada em anexo à [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#),¹⁵ em eventual sede de especialidade ou de redação final.

O n.º 2 desse mesmo artigo estabelece que, «sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão» (...) a leis de bases (...) deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações», pelo que, caso o legislador pretenda proceder a essa

¹⁵ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico.

republicação, a norma da republicação e o respetivo anexo devem constar do texto sujeito a eventual votação final global.

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 *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto 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.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A consagração constitucional do referendo remonta a 1989, através da [Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho](#)¹⁶, mediante o aditamento de um novo artigo à [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição), numerado como artigo 118.º. Atualmente, este instituto encontra-se previsto no [artigo 115.º](#), devido à renumeração operada pela [Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro](#). Para além deste, com carácter nacional, a Lei Fundamental prevê também o referendo local, que consta do [artigo 240.º](#), tendo-se autonomizado com a revisão constitucional de 1997, uma vez que tem origem no teor do n.º 3 do então artigo 241.⁰¹⁷, relativo aos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais.

¹⁶ Diploma retirado do sítio da Internet da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas realizadas em 01/06/2022.

¹⁷ Que corresponde ao atual [artigo 239.º](#), já sem esse conteúdo.

Estas normas constitucionais são, depois, concretizadas, em termos legislativos, na [Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril](#)¹⁸, que aprovou a Lei Orgânica do Regime do Referendo, e na [Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto](#)¹⁹, que aprovou o Regime Jurídico do Referendo Local.

O próprio texto constitucional delinea as regras fundamentais relativas a esta figura. A decisão de convocar um referendo é sempre do Presidente da Assembleia da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, em matérias das respetivas competências, sendo requerida, assim, a intervenção de mais do que um órgão de soberania para a convocação do referendo. O Presidente da República é livre de aceitar ou não a proposta de referendo que estes dois órgãos lhe enviam, uma vez que o n.º 10 do artigo 115.º prevê o princípio da não renovação da proposta durante a mesma sessão legislativa, se ela não foi aceite pelo Presidente da República.

O referendo pode ainda ter origem numa iniciativa de cidadãos eleitores, em número nunca inferior a 60 000, regularmente recenseados no território nacional, tramitada na Assembleia da República, num processo regulado nos artigos 16.º a 22.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo.

No que toca ao objeto do referendo, a Constituição prevê que o «referendo só pode ter por objeto questões de relevante interesse nacional». A este propósito, Gomes Canotilho e Vital Moreira²⁰ afirmam, na anotação ao artigo 115.º da Constituição, que «Saber o que é questão de relevante interesse nacional é qualificação que há-de ficar na livre apreciação das entidades proponentes e do PR [Presidente da República], embora no limite hajam de ser considerados ilegítimos os referendos sobre questões de lana caprina, que além do mais degradariam a relevância e a seriedade democrática do referendo.»

¹⁸ Versão consolidada. Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. A Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril, foi alterada pelas [Leis Orgânicas n.ºs 4/2005, de 8 de setembro, 3/2010, de 15 de dezembro, 1/2011, de 30 de novembro](#), pela [Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho](#), e pelas [Leis Orgânicas n.ºs 1/2016, de 26 de agosto, 3/2017, de 18 de julho, e 4/2020, de 11 de novembro](#).

¹⁹ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. A Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, foi alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 3/2010, de 15 de dezembro, 1/2011, de 30 de novembro, [3/2018, de 17 de agosto](#), e 4/2020, de 11 de novembro.

²⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, **Constituição da República Portuguesa Anotada**, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, p. 103.

Os limites materiais do referendo vêm elencados no n.º 4 do artigo 115.º da Constituição, dele se excluindo as alterações à Constituição; as questões e os atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro; as matérias previstas no [artigo 161.º](#) da Constituição, relativo à competência política e legislativa da Assembleia da República, com exceção das questões de relevante interesse nacional que devam ser objeto de convenção internacional nos termos da alínea *l*)²¹ desse mesmo artigo; e as matérias previstas no [artigo 164.º](#) da Constituição, relativo à reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, com exceção do disposto na alínea *l*), relativa às bases do sistema de ensino.

Os limites temporais constam do n.º 7 do artigo 115.º da Constituição, proibindo a convocação e a realização de referendos entre a data da convocação e a realização das eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das regiões autónomas ou de Deputados ao Parlamento Europeu.

Em regra, o recurso ao referendo é facultativo, exceção feita ao referendo relativo à instituição em concreto das regiões administrativas, previsto no [artigo 256.º](#) da Constituição e regulado nos artigos 245.º e seguintes da Lei Orgânica do Regime do Referendo. Já a pronúncia dos cidadãos eleitores em referendo é vinculativa, desde que respeitado o limite mínimo de participação previsto no n.º 11 do artigo 115.º (mais de metade dos eleitores inscritos no recenseamento).

O regime do referendo prevê ainda, antes da convocação do referendo, a intervenção obrigatória de uma terceira entidade: o [Tribunal Constitucional](#)²². Nos termos do n.º 8 do artigo 115.º da Constituição, as propostas de referendo remetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo ao Presidente da República são submetidas por este a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade. São exemplo

²¹ A alínea *l*) do artigo 161.º da Constituição refere-se à aprovação de tratados, designadamente de participação de Portugal em organizações internacionais, de amizade, de paz, de defesa, de retificação de fronteiras e respeitantes a assuntos militares, bem como acordos internacionais que versem matérias da competência reservada da Assembleia da República ou que o Governo entenda submeter à sua apreciação.

²² Que se rege pela [Lei n.º 28/82, de 15 de novembro](#) – Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional. Versão consolidada.

desta intervenção a propósito de processos de referendo os acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs [288/98](#), [578/2005](#) e [617/2006](#), sobre a despenalização do aborto, [531/98](#), sobre a continuação da participação de Portugal na construção da União Europeia no quadro do Tratado de Amesterdão, [532/98](#), sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, ou [704/2004](#), sobre a Constituição para a Europa.

A Lei de Bases da Saúde foi aprovada em anexo à [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#)²³ e está regulamentada pelos [Decretos-Leis n.ºs 23/2020, de 22 de maio](#), que estabelece as regras para a celebração de contratos de parceria de gestão na área da saúde, [96/2020, de 4 de novembro](#), que prevê a dispensa de cobrança de taxas moderadoras nas consultas e em todos os exames complementares de diagnóstico e terapêutica prescritos no âmbito da rede de prestação de cuidados de saúde primários, e [37/2022, de 27 de maio](#), que altera o regime de cobrança de taxas moderadoras no Serviço Nacional de Saúde.

Na sua Base 18, encontra-se a previsão do [Conselho Nacional de Saúde](#), como «órgão de participação independente, que desempenha funções consultivas do Governo na definição de políticas de saúde e representa os interessados no funcionamento do sistema de saúde.»

Este órgão estava já previsto na Base VII da anterior Lei de Bases da Saúde, aprovada pela [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#), a qual foi revogada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro.

Criado pelo [Decreto-Lei n.º 49/2016, de 23 de agosto](#), o Conselho Nacional de Saúde é composto por 30 membros, entre os quais se incluem seis representantes dos utentes, eleitos pela Assembleia da República, por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, que cumprem um mandato de quatro anos, não renovável.

Tem uma natureza de órgão independente, de consulta do Governo e visa garantir a participação dos cidadãos utilizadores do Serviço Nacional de Saúde na definição de políticas nesta área. As suas competências constam do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º

²³ Diploma retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico.

49/2016, de 23 de agosto, destacando-se as de apreciar e emitir parecer e recomendações sobre questões relacionadas com a política de saúde, promover a análise e o debate público sobre a política de saúde, bem como a formação e a sensibilização da população em geral sobre as questões relevantes para a saúde pública. Para além disso, nos termos do n.º 2 deste dispositivo legal, o Conselho Nacional de Saúde pode emitir pareceres a solicitação da Assembleia da República.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha, França e Nova Zelândia.

ESPANHA

A [Constituição](#)²⁴ espanhola prevê, no seu [artigo 92](#), a possibilidade de serem submetidas a referendo, com carácter consultivo, as decisões políticas de particular importância. O referendo é convocado pelo Rei, mediante proposta do Primeiro-Ministro, previamente autorizada pelo Congresso dos Deputados²⁵. A autorização para a convocação de referendos é uma matéria que pertence, em exclusivo, ao Estado Central, não podendo ser cometida às entidades próprias das Comunidades Autónomas ([artigo 149](#)).

Para além da norma geral contida no artigo 92, a Constituição refere ainda a ratificação por referendo quanto a duas situações específicas: uma relacionada com o processo autonómico e de elaboração do Estatuto de autonomia das Comunidades ([artigos 151 e 152](#)); e outra relacionada com a revisão da própria Constituição ([artigos 167 e 168](#)).

²⁴ Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas realizadas em 01/06/2022.

²⁵ Realça-se aqui, tal como no caso português, a necessidade de uma intervenção pluriorgânica para a convocação de um referendo.

O regime do referendo está regulado na [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero](#), sobre *regulación de las distintas modalidades de referéndum*.

A lei distingue os seguintes tipos de referendo, também previstos na Constituição: referendo consultivo ([artigo sexto](#)), referendo constitucional ([artigo sétimo](#)), referendo da iniciativa autonómica ([artigo oitavo](#)), referendo para aprovação de um Estatuto de Autonomia ([artigo nono](#)), e referendo para modificação dos Estatutos de Autonomia ([artigo décimo](#)). O primeiro destes tipos é facultativo, pois nada obriga à sua convocação, podendo o órgão competente adotar a decisão política sem necessidade de suscitar a pronúncia dos cidadãos eleitores. Ademais, sendo de natureza meramente consultiva, como consagrado constitucionalmente, o seu resultado não é juridicamente vinculativo.

Nos termos do [artigo quinto](#), o referendo decide-se por sufrágio universal, livre, igualitário, direto e secreto, seguindo o procedimento do regime eleitoral geral²⁶ ([artigo onze](#)).

FRANÇA

A [Constituição](#)²⁷ francesa prevê dois tipos de referendo: o legislativo e o constitucional. O referendo legislativo, consagrado no [artigo 11](#), é convocado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo ou sob proposta conjunta da Assembleia Nacional e do Senado, e pode ter por objeto qualquer projeto de lei sobre a organização dos poderes públicos ou sobre reformas relativas à política económica, social ou ambiental da nação e aos respetivos serviços públicos, ou a autorização de ratificação de um tratado que, não sendo contrário à Constituição, poderia ter repercussões sobre o funcionamento das instituições.

Quando a iniciativa é do Governo, este deve apresentar a proposta às duas Câmaras legislativas, ao que se segue um debate. Se a proposta de referendo for de iniciativa parlamentar, tem de ser apresentada por um quinto dos deputados, desde que

²⁶ Regulado pela [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio](#), del Régimen Electoral General.

²⁷ Diploma consolidado retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

representativos de um décimo dos eleitores inscritos nos cadernos eleitorais. Nos termos do [artigo 1](#) da [Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution](#), esta proposta é depois apresentada ao [Conseil constitutionnel](#), para verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais. Este procedimento é regulado pelos artigos 45-1 a 45-6 da [Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel](#).

O referendo constitucional, previsto no [artigo 89](#) da Constituição, integrado nas normas sobre a revisão constitucional. Nos termos deste dispositivo, a revisão constitucional só se pode considerar definitiva após ser aprovada por referendo. Se o projeto de revisão for de iniciativa do Presidente da República, este não é submetido a referendo, se for de iniciativa parlamentar, a sua submissão a referendo é obrigatória²⁸.

A revisão constitucional de 2003 ([Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République](#)) introduziu no sistema constitucional francês o referendo local, no [artigo 72-1](#), prevendo a possibilidade de as autarquias locais submeterem a referendo dos seus eleitores um projeto de deliberação ou um ato relevante sobre um assunto local.

NOVA ZELÂNDIA

O referendo é regulado, na Nova Zelândia, pelo [Referendums Framework Act 2019](#)²⁹. Nos termos da secção 8 desta lei, o Governador-Geral pode, por despacho do [Conselho](#), convocar um referendo. Este realiza-se no mesmo dia em que se realizam as eleições legislativas, aplicando-se-lhe as regras do [Electoral Act 1993](#). Têm capacidade eleitoral ativa no referendo as mesmas pessoas que têm essa capacidade nas eleições legislativas, definidas nos termos da [secção 60](#) do [Electoral Act 1993](#).

²⁸ Cfr. página do Ministério do Interior sobre o [referendo](#).

²⁹ Diploma retirado do portal oficial [legislation.govt.nz](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas à Nova Zelândia são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

A Nova Zelândia foi o único dos países que constam do estudo comparativo elaborado pela DILP intitulado «[Eutanásia e Suicídio Assistido](#)» que submeteu a sua lei sobre morte medicamente assistida ([End of Life Choice Act 2019](#)) a referendo, o qual ocorreu em 17 de outubro de 2020.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Consultada a base de dados da AP, verifica-se encontrar-se pendente a [Petição n.º 48/XIV](#) – Referendo sobre a eutanásia, com o propósito de realização do referendo que a presente iniciativa preconiza.

Pendente de apreciação está ainda o [Projeto de Resolução 62/XV/1 \(CH\)](#) - Realização de um referendo sobre a despenalização da morte medicamente assistida, do mesmo proponente.

Consultada a base de dados da AP, encontra-se registada a pendência, nesta data, das seguintes iniciativas legislativas sobre a despenalização da morte medicamente assistida:

- [Projeto de Lei n.º 5/XV/1.ª \(BE\)](#) - *Regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e altera o Código Penal;*

- [Projeto de Lei n.º 74/XV/1.ª \(PS\)](#) - *Regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível, e altera o Código Penal;*

- [Projeto de Lei n.º 83/XV/1.ª \(PS\)](#) - *Regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e procede à alteração do Código Penal.*

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

A mesma base de dados regista, nas duas anteriores Legislaturas, a apreciação dos seguintes Projetos de Lei sobre a matéria em apreço:

Projeto de Lei n.º 95/XV/1.ª (CH)

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

[Projeto de Lei n.º 4/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Define e regula as condições em que a antecipação da morte, por decisão da própria pessoa com lesão definitiva ou doença incurável e fatal e que se encontra em sofrimento duradouro e insuportável, não é punível;

[Projeto de Lei n.º 67/XIV/1.ª \(PAN\)](#) Regula o acesso à morte medicamente assistida.

[Projeto de Lei n.º 104/XIV/1.ª \(PS\)](#) - Proceda à 50.ª alteração ao Código Penal, regulando as condições especiais para a prática de eutanásia não punível;

[Projeto de Lei n.º 168/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - Define o regime e as condições em que a morte medicamente assistida não é punível;

[Projeto de Lei n.º 195/XIV/1.ª \(IL\)](#) – Regula a antecipação do fim da vida, de forma digna, consciente e medicamente assistida.

Estas iniciativas deram origem primeiramente ao [Decreto da Assembleia da República n.º 109/XIV](#), objeto de [veto](#) por inconstitucionalidade e cuja reapreciação conduziu ao [Decreto da Assembleia da República n.º 199/XIV](#), objeto de novo [veto](#) do Presidente da República, em novembro de 2021.

Relativamente a esta matéria, importa ainda recordar que, na XIII Legislatura, na qual teve início o percurso legislativo tendente à regulação das condições em que a morte medicamente assistida não é punível, foram apreciadas e rejeitadas na generalidade, em 29 de maio de 2018, as seguintes iniciativas legislativas:

[Projeto de Lei n.º 418/XIII/2.ª \(PAN\)](#) - Regula o acesso à morte medicamente assistida;

[Projeto de Lei n.º 773/XIII/3.ª \(BE\)](#) - Define e regula as condições em que a antecipação da morte, por decisão da própria pessoa com lesão definitiva ou doença incurável e fatal e que se encontra em sofrimento duradouro e insuportável, não é punível;

[Projeto de Lei n.º 832/XIII/3.ª \(PS\)](#) - Proceda à 47.ª alteração ao Código Penal e regula as condições especiais para a prática de eutanásia não punível

[Projeto de Lei n.º 838/XIII/3.ª \(PEV\)](#) - Define o regime e as condições em que a morte medicamente assistida não é punível.

Projeto de Lei n.º 95/XV/1.ª (CH)

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

Quanto às petições dirigidas à Assembleia da República, foi concluída a apreciação das seguintes:

[Petição n.º 103/XIII/1.^a](#) Solicitam a despenalização da morte assistida.

[Petição n.º 250/XIII/2.^a](#) - Toda a Vida Tem Dignidade

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

A Comissão promoveu, em 1 de junho de 2022, a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV), da Ordem dos Enfermeiros, da Ordem dos Psicólogos Portugueses e da Ordem dos Médicos.

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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

CORREIA, José de Matos ; PINTO, Ricardo Leite – **Lições de ciência política e direito constitucional : eleições, referendo, partidos políticos e sistemas constitucionais comparados**. Lisboa : Universidade Lusíada, 2018. 315 p. ISBN 978-989-640-211-2. Cota: 12.06.4 – 343/2019.

Resumo: Nesta obra os autores abordam diversas temáticas de ciência política e Direito Constitucional: eleições, referendo, partidos políticos e sistemas constitucionais comparados. No cap. II (p. 65) é estudado o referendo, diferentes modalidades e a sua evolução histórica em Portugal. São, depois, detalhados o referendo nacional, o referendo regional e o referendo local. No âmbito do referendo nacional são abordados: o universo referendável, a iniciativa, a convocação, a realização e os efeitos.

MIRANDA, Jorge – **Atos legislativos**. Coimbra : Almedina, 2019. 401 p. ISBN 978-972-40-7812-0. Cota: 12.06 – 57/2019.

Resumo: Esta obra apresenta-se como um estudo do Direito positivo português atual marcado pela complexidade dos atos legislativos. Numa primeira parte o autor aborda os atos legislativos em geral (a lei como ato de Estado e a competência legislativa e formas da lei). Numa II parte aborda os atos legislativos em especial (leis da AR, decreto leis do Governo e decretos legislativos regionais). Numa III parte são analisados os atos com força afim da força da lei, sendo o título I dedicado ao referendo (p. 333). O autor realça, como principal característica peculiar, o facto de, no referendo português, «o povo não aprovar ou rejeitar um específico ato jurídico-público (...), mas sim decidir se tal ato deve ser aprovado ou rejeitado». Esta situação configura uma defesa da democracia representativa. São analisados: o sentido e natureza do referendo, o objeto de referendo nacional, a realização, a fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade e a força jurídica do referendo vinculativo.

RODRIGUES, António Filipe Gaião – **O referendo na experiência constitucional portuguesa**. Coimbra : Almedina, 2016. 726 p. ISBN 978-972-40-6398-0. Cota: 04.16 – 109/2017.

Resumo: Esta obra traça a evolução histórica do constitucionalismo português no que respeita às propostas de recurso ao referendo nas diferentes etapas históricas. A Parte IV (p. 271) é dedicada aos referendos do período democrático (referendos constitucionais, referendos locais e regionais e referendos nacionais). São evidenciados os referendos relativos à IVG, sobre as regiões administrativas e sobre a União Europeia. Em conclusões o autor refere a extrema cautela como o referendo se encontra consagrado na legislação, acrescentando que «a forma como o referendo nacional foi consagrado traduziu o primado da democracia representativa. O referendo não deveria ser um instrumento político capaz de prevalecer sobre os órgãos representativos».

SERRASQUEIRO, Mafalda – A fiscalização constitucional de referendos sobre direitos fundamentais : debate sobre o princípio maioritário e o Estado de Direito Democrático. **Themis**. Coimbra. ISSN 2182-9438. Ano 18, n.º 32 (2017), p. 167-191. Cota: RP-205.

Resumo: A autora aborda uma questão fundamental da relação entre o princípio maioritário e as exigências do Estado de Direito democrático em sede de proteção dos

direitos fundamentais, no âmbito da legitimidade da justiça constitucional. Vai partir de exemplos de consultas referendárias que originaram a análise da sua conformidade constitucional, tentando identificar critérios que permitam distinguir situações passíveis de serem submetidas a referendo e aquelas em que tal redundaria num risco de inconstitucionalidade.

SILVA, Miguel Oliveira – **Eutanásia em Portugal : quem tem medo do referendo?**.

Lisboa : Caminho, 2020. 85 p. ISBN 978-972-21-3033-2. Cota: 12.36 – 121/2020.

Resumo: O autor aborda a questão da regulação da morte medicamente assistida, apresentando o assunto desde o início da sua discussão na sociedade portuguesa (2018) e sua discussão / votação na Assembleia da República vs a possibilidade de existência de um referendo sobre a matéria. Miguel Oliveira e Silva enfatiza a necessidade dos debates públicos e esclarecimento dos cidadãos. O recurso ao referendo, precedido de ampla discussão e mobilização e discussão dos cidadãos, seria a única solução aceitável nas circunstâncias atuais, segundo o autor.