



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Offício n.º 378/1.ª-CACDLG/2020
NU: 657999

Data: 30-06-2020

ASSUNTO: Parecer sobre a admissibilidade da iniciativa popular para referendo sobre a “despenalização da morte a pedido”.

Caro Presidente,

Nos termos e para os efeitos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo (na sua redação atual), junto se remete parecer sobre a admissibilidade da iniciativa popular para referendo identificada em epígrafe, que foi aprovado por unanimidade, na ausência do PAN, do CDS-PP e do DURP do Chega, na reunião de 30 de junho de 2020 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

Luis Marques Guedes
(Luís Marques Guedes)



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

PARECER

1 – Em 18 de Junho de 2020 foi entregue a S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República (PAR) uma iniciativa popular de referendo sobre a “(des)penalização da morte a pedido”.

Os subscritores identificam como motivação para a iniciativa o facto de terem dado entrada na Assembleia da República e terem sido aprovados na generalidade quatro projetos de lei que se propõem definir e regular os casos e as condições em que não é punível a morte a pedido.

A pretendida legalização da prática da eutanásia e da ajuda ao suicídio prevê a alteração da lei penal, uma vez que o Código Penal inclui entre os crimes contra as pessoas e contra a vida o “homicídio a pedido da vítima” (artigo 134.º) e o “incitamento ou ajuda ao suicídio” (artigo 135.º).

Os subscritores referem que a Constituição da República Portuguesa estabelece que a vida humana e a integridade moral e física das pessoas são invioláveis e que o direito à vida e o direito à integridade pessoal constituem os princípios basilares de um Estado de Direito e é deles que decorrem todos os outros direitos e liberdades fundamentais.

Entendem que cabe ao Estado garantir e defender a vida e a integridade humana em quaisquer circunstâncias, em particular nas situações de maior vulnerabilidade, fragilidade, doença e sofrimento humanos. Admitir-se que deixa de ser punível o homicídio a pedido da vítima e a ajuda ao suicídio, nos casos e condições que forem estabelecidos na lei, significaria, para os proponentes, que a proteção que as leis, em particular a constitucional e penal, concedem à vida humana pode ser retirada às pessoas nas situações em que os Deputados o decidam.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Os proponentes pretendem recorrer ao referendo por considerar que se trata de um importante instrumento de democracia participativa e expressão da vontade popular e afirmam não pretender referendar os direitos à vida e à integridade pessoal, mas sim dar às pessoas a possibilidade de se pronunciarem sobre uma questão decisiva para a aprovação de uma lei que irá desrespeitar esses direitos.

Assim, propõem a realização de um referendo com a seguinte pergunta: *Concorda que matar outra pessoa a seu pedido ou ajudá-la a suicidar-se deve continuar a ser punível pela lei penal em quaisquer circunstâncias?*

2 - Por Despacho n.º 49/XIV, exarado em 22 de junho, S. Ex.ª o PAR determinou:

- Encaminhar a iniciativa popular de referendo à Direção de Apoio ao Plenário, para efeitos de verificação dos requisitos de forma da iniciativa, nomeadamente a verificação do número e da autenticidade dos seus subscritores, conforme previsto no artigo 17.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo (LORR);
- Solicitar à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) que, uma vez verificada a regularidade formal referida no ponto anterior, emita parecer, para efeitos do n.º 1 do artigo 20.º da LORR, concedendo, para o efeito, o prazo de oito dias.

Em reunião realizada em 24 de junho, a CACDLG deliberou que, sem prejuízo do que possa vir a ser apurado em sede de verificação do número e autenticidade das assinaturas, deveria dar desde já execução à elaboração do parecer.

Cumpra, pois, emitir parecer nos termos solicitados.

3 - A Constituição da República (CRP), na redação que foi dada ao n.º 2 do seu artigo 115.º na Revisão Constitucional de 1997, admite que o referendo nacional possa resultar da iniciativa de cidadãos dirigida à Assembleia da República, sendo a sua apresentação e apreciação feitas nos termos e nos prazos fixados por lei.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Por seu turno, a Lei n.º 15-A/98, de 3 abril, (Lei Orgânica do Regime do Referendo) com as alterações introduzidas pelas Leis Orgânicas n.º 4/2005, de 8 de Setembro, 3/1010, de 15 de setembro, 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.º 1/2016, de 1 de agosto e 3/2017, de 19 de julho, regula essa matéria nos artigos 16.º a 22.º.

Antes de analisar o regime especificamente aplicável à iniciativa popular de referendo, importa sintetizar os aspectos constitucionais e legais que toda e qualquer iniciativa de referendo deve respeitar.

- a) O referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo (artigo 115.º, n.º 3 da CRP e artigo 2.º da LORR).
- b) São excluídas do âmbito do referendo: **a)** às alterações à Constituição; **b)** as questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro; **c)** as matérias da competência política e legislativa da Assembleia da República previstas no artigo 161.º da Constituição;¹ **d)** as matérias da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República enumeradas no artigo 164.º da Constituição, com excepção das bases do sistema de ensino (artigo 115.º, n.º 5 da CRP e artigo 3.º, n.º 1 da LORR).
- c) Não podem ser apresentadas iniciativas de referendo que envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento (artigo 167.º, n.º 3 da CRP e artigo 11.º da LORR).
- d) Cada referendo deve recair sobre uma só matéria, devendo as questões ser formuladas com objectividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não,

¹ Como reconhece a generalidade da doutrina constitucional, a exclusão das matérias previstas no artigo 161.º da Constituição tem de ser interpretada em termos hábeis. Não faz sentido entender que a Constituição impede a realização de referendos sobre todas as matérias referidas no artigo 161.º, na medida em que esse artigo se refere à competência da Assembleia da República para legislar sobre todas as matérias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

sem sugerirem, directa ou indirectamente, o sentido das respostas, e contendo um número máximo de perguntas que a lei fixa em três (artigo 115.º, n.º 6 da CRP e artigos 6.º e 7.º da LORR).

- e) As perguntas não podem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas (artigo 7.º n.º 3 da LORR).
- f) Não pode ser praticado acto de convocação ou realizado referendo entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das regiões autónomas e do poder local, bem como de deputados ao Parlamento Europeu (artigo 115.º, n.º 7 da CRP e artigo 8.º da LORR). Não pode igualmente ser praticado nenhum acto relativo à convocação ou à realização de referendo na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência (artigo 9.º, n.º 1 da LORR).

4 – No que se refere particularmente à iniciativa de cidadãos, admitida nos termos do artigo 115.º, n.º 2 da CRP e dos artigos 16.º a 22.º da LORR, importa referir o seguinte:

- a) A iniciativa deve ser dirigida à Assembleia da República por cidadãos eleitores portugueses, em número não inferior a 60.000, regularmente recenseados no território nacional, bem como por cidadãos residentes no estrangeiro, nos casos previstos no artigo 37.º, n.º 2 da LORR que admite a sua participação em referendos que lhes digam também especificamente respeito (artigo 16.º da LORR).
- b) A iniciativa é apresentada por escrito, em papel ou por via eletrónica, e é dirigida à Assembleia da República, contendo a identificação, com indicação do nome completo, do número do bilhete de identidade ou do cartão de cidadão, do número de eleitor e da data de nascimento, correspondente a cada signatário. (artigo 17.º, n.º 1 da LORR). Para efeitos da obtenção do número de subscritores previsto, pode ser remetida cumulativamente a documentação em suporte papel



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

e através de plataforma eletrónica que garanta o cumprimento das exigências legais (artigo 17.º, n.º 3 da LORR).

- c) A Assembleia da República pode solicitar aos serviços competentes da Administração Pública a verificação administrativa, por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores da iniciativa (artigo 17.º, n.º 4 da LORR).
- d) Da iniciativa deve constar a explicitação da pergunta ou perguntas a submeter a referendo, devidamente instruídas pela identificação dos actos em processo de apreciação na Assembleia da República. Quando não se encontre pendente acto sobre o qual possa incidir referendo, deve a iniciativa popular ser acompanhada da apresentação de projecto de lei relativo à matéria a referendar (artigo 17.º, n.os 6 e 7 da LORR).
- e) A iniciativa deve mencionar, na parte inicial, a identificação dos mandatários designados pelo grupo de cidadãos subscritores, em número não inferior a 25. Os mandatários designam, de entre si, uma comissão executiva para os efeitos de responsabilidade e representação previstos na lei (artigo 19.º da LORR).
- f) Verificada que seja a observância das disposições legais, constitucionais e regimentais aplicáveis, e uma vez admitida por S. Ex.ª o PAR, a iniciativa toma a forma de projecto de resolução para efeitos de discussão e votação em Plenário da Assembleia da República (artigo 17.º, n.º 8 da LORR). Dessa apreciação resulta a aprovação ou a rejeição do projecto de resolução (artigo 21.º da LORR).
- g) Em caso de aprovação, a Resolução da Assembleia da República terá de ser enviada como proposta de referendo a S. Ex.ª o Presidente da República, na medida em que compete a este órgão de soberania, nos termos constitucionais, a decisão definitiva sobre a convocação de qualquer referendo nacional, sendo essa decisão condicionada aos resultados do processo de fiscalização preventiva



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

obrigatória da constitucionalidade e legalidade da proposta de referendo, por parte do Tribunal Constitucional (artigo 115.º, n.os 1 e 8 da CRP).

5 – Cumpre então apreciar o grau de conformidade da presente iniciativa com o regime acima descrito e as condições da respectiva tramitação.

- a) Na medida em que a iniciativa de referendo incide sobre uma questão tão relevante para a ordem jurídica como são as disposições do Código Penal relativas ao homicídio a pedido da vítima e o incitamento ou ajuda ao suicídio, parece inequívoco estarmos perante uma questão de relevante interesse nacional que deve ser decidida pela Assembleia da República mediante a aprovação de um ato legislativo.
- b) Tratando-se de matéria relativa à definição de crimes e penas, o objeto proposto para o referendo insere-se na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea c) da CRP). Não se verifica, pois, qualquer causa de exclusão em razão da matéria. A iniciativa proposta também não implica aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento do Estado para o ano económico em curso.
- c) Questão relevante é a de saber se alguma das respostas à questão proposta – o Sim ou o Não – implica um resultado inconstitucional. A admitir que a despenalização do homicídio a pedido da vítima ou do incitamento ou ajuda ao suicídio constituiria uma violação do artigo 24.º da CRP que consagra a inviolabilidade do direito à vida, a submissão dessas questões a referendo seria obviamente inconstitucional. Essa não é, porém, uma questão que deva ser dirimida no presente parecer. Desde logo porque a haver objeções de constitucionalidade elas poderão ser suscitadas pelos Deputados aquando da apreciação substantiva da iniciativa e serão certamente ponderadas no momento em que a Assembleia seja chamada a deliberar, mas também e decisivamente, porque qualquer Resolução da Assembleia da República que proponha a realização de um referendo será obrigatoriamente submetida à apreciação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

preventiva do Tribunal Constitucional quanto à sua conformidade constitucional e legal.

- d) A proposta de referendo recai sobre uma só matéria. A pergunta não é precedida de qualquer considerando, preâmbulo ou nota explicativa e aponta para uma resposta de sim ou não. A questão de saber se a pergunta corresponde ao grau de objetividade, clareza e precisão exigidos pela Constituição e pela lei, assim como a questão de saber se a pergunta sugere, direta ou indiretamente, o sentido das respostas, não são questões a dirimir no âmbito do presente parecer, devendo ser objeto do debate substantivo que venha a ter lugar no âmbito da apreciação da iniciativa e, no limite, da apreciação que o Tribunal Constitucional venha a fazer em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade.
- e) Quanto às circunstâncias temporais importa ter presente que não pode ser praticado ato de convocação ou realizado referendo entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das regiões autónomas e do poder local, bem como de deputados ao Parlamento Europeu (artigo 115.º, n.º 7 da CRP e artigo 8.º da LORR). Sendo certo que nos próximos meses terão lugar as eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e para o Presidente da República, há que ter em conta esses factos, embora a tempestividade da convocação não dependa da Assembleia da República mas antes do exercício dos poderes presidenciais.
- f) Quanto ao número de assinaturas, que a lei exige que seja superior a 60.000, os signatários indicam dispor de 95.287 assinaturas, tendo sido 72.664 recolhidas em papel e 22.623 através de uma plataforma eletrónica. Mais informam ter detetado, do conjunto das assinaturas recolhidas, 6.988 assinaturas incompletas (5.641 em papel e 1.347 online), o que não põe em acusa o número mínimo de assinaturas exigido por lei.
- g) No prazo estabelecido para a elaboração do presente parecer não é possível dispor dos elementos relativos à verificação por amostragem da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores. Em todo o caso, a iniciativa



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

assume a forma escrita e contém o nome completo, o número do bilhete de identidade ou do cartão de cidadão, bem como a data de nascimento dos signatários.

- h) Da iniciativa consta a explicitação da pergunta a submeter a referendo, devidamente instruída pela identificação dos atos em processo de apreciação na Assembleia da República. Os subscritores identificam como atos cujo processo de apreciação pode ser influenciado pela iniciativa de referendo, os Projetos de Lei n.º 4/XIV/1.ª do Bloco de Esquerda, 67/XIV/1.ª do Partido Pessoas-Animais-Natureza, 104/XIV/1.ª do Partido Socialista, 168/XIV/1.ª do Partido Ecologista “Os Verdes” e 195/XIV/1.ª da Iniciativa Liberal. Estas iniciativas foram aprovadas na generalidade e baixaram à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para apreciação na especialidade. Importa sublinhar que a admissão da presente iniciativa não suspende, por si, o processo legislativo. Tal efeito só terá lugar caso a Assembleia da República aprove uma Resolução propondo ao Presidente da República a convocação do referendo.
- i) A iniciativa identifica 52 mandatários, cumprindo assim a exigência legal de indicação de mandatários em número superior a 25 e designa uma comissão executiva composta por cinco cidadãos para os efeitos de responsabilidade e representação previstos na lei.

Dão-se assim por cumpridos os requisitos constitucionais e legais para a admissão da iniciativa.

6 – Em termos de tramitação, compete a S. Ex.ª o PAR admitir a iniciativa de referendo no prazo de 20 dias após a receção do parecer da CACDLG (artigo 20.º, n.º 2 da LORR) e em caso de admissão, nos termos do artigo 20.º, n.º 6 da LORR, a Comissão disporá do prazo de 20 dias para ouvir o representante do grupo de cidadãos eleitores, para os esclarecimentos julgados necessários à compreensão e formulação das questões apresentadas e para a elaboração do projeto de resolução que incorpore o texto da iniciativa de referendo (artigo 20.º, n.º 5 e 6). Elaborado o projeto de resolução, este



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

deverá ser enviado ao PAR para agendamento, o qual deverá, nos termos do artigo 20.º, n.º 7 da LORR) ser agendado para uma das 10 sessões plenárias seguintes para apreciação e votação.

Faz-se notar que, para efeitos de fiscalização de constitucionalidade e legalidade de proposta de referendo, importa que conste da respectiva resolução o universo eleitoral a abranger (artigo 26.º da LORR). Na medida em que a iniciativa nada propõe, torna-se necessário aferir a vontade dos proponentes quanto a esse ponto e clarificar se propõem a realização de um referendo em que participem apenas os cidadãos recenseados no território nacional, ou se consideram dever alargar essa participação aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro.

7 – Em conclusão, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias **é de parecer** que não existem impedimentos constitucionais ou legais para que a iniciativa de referendo em referência seja admitida e para que prossiga a respectiva tramitação nos termos da lei.

Assim, deve o presente parecer ser enviado a S. Ex.ª o PAR para efeitos de admissão da iniciativa de referendo e deve a CACDLG disponibilizar-se para proceder à audição dos representantes legais dos subscritores e para elaborar o projecto de resolução a submeter ao Plenário da Assembleia da República.

Assembleia da República, 30 de junho de 2020

O relator

(António Filipe)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

O Presidente da Comissão

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luís Marques Guedes'.

(Luís Marques Guedes)