

Recebido na CACDLG
por e-mail a 15-07-2022



Conselho
Nacional de
Ética para as
Ciências da Vida

Exmo. Senhor
Deputado Fernando Negrão, Presidente da
Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias da
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
Praça da Constituição de 1976
1249-068 LISBOA

V/Ref.	Data	N/Ref.	Data
V/Comunicação de correio eletrónico	01.06.2022	Of. N.º 22.162	14/07/2022

Lisboa, 14 de julho de 2022

Assunto: Solicitação ao Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida de emissão de Parecer sobre os PJs n.º 74, 83 e 95/XV/1ª - Envio do Parecer N.º 118/CNECV/2022

Senhor Deputado Fernando Negrão,
Digimº. Presidente da Primeira Comissão Parlamentar,

Com referência à iniciativa legislativa acima identificada com o n.º 95/XV/1ª, tenho a hora de enviar a Vossa excelência o PARECER 118/CNECV/2022 sobre o Projeto de Lei N.º 95/XV/1ª (CHEGA) - "Realização Obrigatória de um Referendo Sobre A Despenalização Da Morte Medicamente Assistida", esperando que o mesmo contribua para a análise dos aspetos éticos suscitados pelo articulado do Projeto de Lei referenciado.

Com respeitosos cumprimentos,
De Vossa Excelência,

Maria do Céu Patrão Neves
Presidente

Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida



Conselho
Nacional de
Ética para as
Ciências da Vida

118/CNECV/2022

PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N.º 95/XV/1ª (CHEGA)
- REALIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DE UM REFERENDO SOBRE A
DESPENALIZAÇÃO DA MORTE MEDICAMENTE ASSISTIDA

Julho de 2022



PARECER 118/CNECV/2022 SOBRE O PROJETO DE LEI N.º 95/XV/1ª (CHEGA) - REALIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DE UM REFERENDO SOBRE A DESPENALIZAÇÃO DA MORTE MEDICAMENTE ASSISTIDA¹

RELATÓRIO

I. Enquadramento

1. O CNECV tem vindo, desde 1995, a pronunciar-se sobre a problemática do fim de vida. Neste contexto, são de referir os seguintes documentos:

- Parecer sobre Aspectos Éticos dos Cuidados de Saúde relacionados com o Fim de Vida (11/CNECV/95);

- Reflexão Ética sobre Dignidade Humana (26/CNECV/99);

- Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 418/XIII/2ª (PAN) (101/CNECV/2018);

- Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 4/XIV/1ª (BE) (107/CNECV/2020);

- Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 67/XIV/1ª (PAN) (108/CNECV/2020);

- Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 104/XIV/1ª (PS) (109/CNECV/2020);

- Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 168/XIV/1ª (PEV) (110/CNECV/2020);

- *Working Paper* - Suicídio Ajudado e Eutanásia (2018, revisto em 2020);

- Parecer sobre os Projetos de Lei n.º 5/XV/1ª (BE), n.º 74/XV/1ª (PS) e n.º 83/XV/1ª (PAN), que regulam as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e alteram o Código Penal (116/CNECV/2022).

2. Foi solicitada ao Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV) parecer sobre o Projeto de Lei n.º 95/XV/1ª da autoria do CHEGA, sobre a realização obrigatória de um referendo sobre a morte medicamente assistida².

3. Ainda que o Projeto de Lei n.º 95/XV/1ª se inscreva na temática da morte medicamente assistida, a principal questão colocada pela mesma prende-se com os pressupostos de obrigatoriedade de realização de referendo para a alteração do “*status quo* jurídico” de questões fundamentais, constitucionalmente consagradas como direitos fundamentais, no caso, o direito à vida.

¹ O Parecer é antecedido de um Relatório circunstanciado, da responsabilidade dos seus autores e que, como tal, não é votado pelo plenário do CNECV.

² Projeto de Lei que foi objeto de apreciação parlamentar antes da emissão do presente Parecer, não tendo sido o Projeto de Lei aprovado.



II. Apresentação do Projeto de Lei n.º 95/XV/1.ª

1. O Projeto de Lei n.º 95/XV/1.ª (CHEGA) é composto por quatro artigos: os artigos 1.º e 2.º, estabelecendo o objeto da consulta direta obrigatória dos cidadãos, referido à morte medicamente assistida; o artigo 3.º, referente a uma alteração da Lei de Bases da Saúde, no sentido do aditamento de um artigo 18.º-A àquela e, finalmente, o artigo 4.º, relativo à entrada em vigor.

2. O principal objeto da lei é a *obrigação de consulta direta aos cidadãos eleitores quanto esteja em causa a produção de legislação sobre os requisitos e condições de que dependa a morte medicamente assistida ou ajuda ao suicídio* (artigo 1.º, n.º 1).

O Projeto de Lei n.º 95/XV/1.ª, na Exposição de Motivos, refere que a Constituição da República Portuguesa estabelece a inviolabilidade do direito à vida e à integridade física (artigos 24.º e 25.º da CRP).

Por considerar que a alteração implicada nos Projetos de Lei n.º 5/XV/1ª (BE) e n.º 74/XV/1.ª (PS) é uma alteração ao *status quo jurídico*, sendo de relevante interesse nacional, a mesma deve ser *devolvida ao Povo*.

Neste sentido, o artigo 2.º do projeto de lei estabelece que *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, tornando o referendo obrigatório quanto a esta questão concreta*.

O referendo é consagrado como instrumento fundamental de democracia participativa na ordem jurídica portuguesa no artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 115.º da CRP infere-se que a consulta direta aos cidadãos se encontra limitada a uma possibilidade (“podem”). A imposição de um referendo obrigatório sobre uma questão concreta, seria, assim, uma alteração à própria Constituição, o que se encontra expressamente vedado pelo n.º 4 do mesmo artigo 115.º.

3. O projeto de lei acrescenta ainda que deve ser obrigatório o parecer o Conselho Nacional de Saúde quanto a iniciativas legislativas referentes a esta questão, alterando, conseqüentemente, a Lei de Bases da Saúde (artigos 1.º, n.º 2 e 3.º do projeto de lei).

III. Apreciação ética

a) *A inviolabilidade da vida humana*

No Relatório do Parecer n.º 101/CNECV/2018 sobre o Projeto de Lei n.º 418/XIII/2.ª - Regula o acesso à morte medicamente assistida, o CNECV teve oportunidade de se pronunciar sobre a questão da inviolabilidade da vida humana enquanto argumento.



Recordando, “podem ser levantadas várias considerações sobre este argumento, em contraponto: (1) arrisca ser um argumento totalizante que seria imediatamente posto em causa pelo confronto com outros – tal como na discussão sobre a autonomia – pois na praxis nenhum valor ou direito é absoluto, (2) o próprio conceito de inviolabilidade aplicado à vida oferece-se a várias interpretações e pode ser interpretado de diferentes formas, incluindo a do direito à vida se poder converter em dever de viver a qualquer custo e (3) sugerem-se implicações em quaisquer versões relativistas sobre a inviolabilidade da vida uma vez que pode por si transportar a preservação do valor social da vida” (p. 6).

Uma manifestação exemplificativa da complexidade da questão da inviolabilidade da vida humana é a legítima defesa, em que, em razão de ponderação, se admite a ofensa da vida quando outra está em risco³. Por outras palavras, os argumentos absolutizantes apresentam dificuldades de fundamentação ética. Como se referiu no Relatório acima mencionado e que aqui se reprimite, “Os argumentos da inviolabilidade da vida humana e o da autonomia pessoal absoluta, utilizados no contexto das práticas do fim de vida, arriscam definições e operacionalizações circulares e tautológicas se não procurarmos compreendê-los na sua complexidade” (p. 7).

Reflexo da necessidade de ponderação – e não absolutização – entre argumentos relacionados com direitos fundamentais conflituantes em matéria de fim de vida, além dos diferentes Pareceres do CNECV sobre a problemática do fim de vida e da morte medicamente assistida, são também as diferentes decisões de diversas instâncias judiciais superiores⁴, o que permite ilustrar que apenas a abertura à ponderação e não a defesa de argumentos absolutizantes permite a reflexão profunda sobre questões complexas, como o é a morte medicamente assistida.

b) A obrigatoriedade de referendo de questões bioéticas complexas

O Projeto de Lei n.º 95/XV/1^a tem como principal desiderato a instituição da obrigatoriedade de realização de referendo a propósito de intervenções legislativas que tenham como objeto a despenalização da morte medicamente assistida.⁵

Em matéria de ciências da vida, já foram realizados dois referendos, em concreto, quanto à interrupção voluntária da gravidez (IVG), em 1998 e, de novo, em 2007.

No conspecto do referendo sobre questões de relevante interesse nacional, a CRP sujeita o regime do referendo à formulação de perguntas *com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não* (artigo 11.º, n.º 6, da CRP).

³ E que encontra consagração como justificação no artigo 32.º do Código Penal.

⁴ A título meramente ilustrativo, acórdão TEDH, *Pretty v. United Kingdom* (29 de abril de 2002) e *Haas v. Switzerland* (20 de março de 2011); decisão da Corte *Costituzionale* 242/2019 (Itália); acórdão *Bundesverfassungsgericht*, de 26 de fevereiro de 2020 (Alemanha); acórdão *Verfassungsgerichtshof*, de 11 de dezembro de 2020 (Áustria); entre nós, acórdão TC n.º 123/2021.

⁵ O referendo não se encontrava inscrito na Constituição de 1976, tendo sido introduzido com a segunda revisão constitucional, de 1989.



Este modelo de participação democrática circunscreve o desenvolvimento problemático de questões complexas, na medida em que apenas admite respostas de sim ou não.

Com efeito, o aprofundamento da democracia participativa implica que, nos modelos de decisão pública, seja potenciada a abertura à sociedade civil, não apenas através da participação em urnas, mas por via de outros instrumentos – que não apenas de democracia direta – que permitam um maior envolvimento da sociedade civil e o pleno exercício da cidadania ativa.

Sendo o modelo democrático português fundamentalmente aquele da democracia representativa, é dada particular importância aos programas eleitorais dos partidos políticos que se apresentam a eleições⁶. Para lá da compreensão política do modelo democrático, a refração ética do princípio da democracia implica que a participação cidadã seja aprofundada, justamente por se tratar de um modelo de organização social que agrega visões múltiplas, diversas e, mesmo, antagónicas⁷.

Partilhando os princípios da universalidade, igualdade, individualidade, pessoalidade, liberdade e imediatidade com o direito eleitoral, o referendo integra alguns princípios específicos, desde logo, o relevante interesse nacional⁸ da questão (artigo 115.º, n.º 3, da CRP) e, por outro lado, a bipolaridade, ou seja, são apenas admitidas respostas de “sim” ou “não”, sendo precluída a possibilidade de respostas condicionais ou diferenciadas.

Atento o modelo português de referendo consagrado na CRP, a realização de referendo sobre questões bioéticas complexas assenta, pois, na capacidade de formulação de pergunta(s) que permitam uma resposta bipolar (sim/não).

Contudo, a formulação de tais perguntas – de modo a permitir uma resposta que traduza uma participação esclarecida dos cidadãos – implica a existência de um aprofundamento da discussão e da literacia em assuntos bioéticos, como forma necessária de garantia de uma participação que, de modo esclarecido, vivifique a diversidade de visões existentes na sociedade civil.

Como salientado no recente Parecer N.º 117/CNECV/2022, sobre os requisitos éticos de tomada de decisão de interesse público no âmbito das ciências da vida, deve ser disponibilizada informação a todos os interessados para que a intervenção cidadã possa ser consciente, livre e responsável. Apenas assim podendo ser realizado um diálogo democrático.

⁶ Tendo sido a despenalização da morte medicamente assistida inscrita nos programas eleitorais proponentes das propostas de despenalização.

⁷ PETER SINGER, *Practical Ethics*, 3rd., Cambridge, p. 263 e s.

⁸ Ainda que se admita também o referendo local, nos termos do artigo 232.º, n.º 2, da CRP, referendo esse fora do âmbito do presente Relatório.



PARECER

Considerando que o referendo é uma de outras formas possíveis de democracia participativa e que o referendo não pode ser legalmente imposto quanto a questões concretas,

O CNECV é de parecer que

- É desejável um aprofundamento da democracia participativa em questões relacionadas com as ciências da vida, baseado no desenvolvimento da literacia em assuntos éticos;

- O referendo, enquanto instrumento de democracia participativa, não pode ser legalmente imposto.

Lisboa, 8 de julho de 2022.

A Presidente, *Maria do Céu Patrão Neves*.

Relatores: *Inês Godinho e Miguel Oliveira da Silva*.

O presente parecer foi aprovado no dia 8 de julho de 2022, na 267^a reunião plenária do CNECV, em que estiveram presentes os/as Conselheiros/as:

Maria do Céu Patrão Neves (Presidente); André Dias Pereira (Vice-Presidente); Carlos Maurício Barbosa; Inês Godinho; João Ramalho-Santos; José Manuel Pereira de Almeida; Margarida Silvestre; Miguel Oliveira da Silva; Paula Pinto de Freitas; Pedro Fevereiro; Rosalvo Almeida; Rui Nunes; Sandra Horta e Silva.



DECLARAÇÕES AO PARECER 118/CNECV/2022 SOBRE O PROJETO DE LEI N.º 95/XV/1ª (CHEGA) - REALIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DE UM REFERENDO SOBRE A DESPENALIZAÇÃO DA MORTE MEDICAMENTE ASSISTIDA

DECLARAÇÃO

MARIA DO CÉU PATRÃO NEVES, PRESIDENTE

Atendendo ao contexto jurídico-constitucional nacional, votei favoravelmente o presente Parecer do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida relativo ao “Projeto de Lei nº 95/XV/1ª - Realização obrigatória de um referendo sobre a despenalização da morte medicamente assistida”, do Partido CHEGA, uma vez que subscrevo os dois pontos que mereceram destaque do Conselho.

Considero que, sob uma perspectiva ética, todas as políticas públicas axiologicamente determinadas, isto é, em que o factor decisivo para a sua formulação específica é constituído por valores morais, devem ser sujeitas a referendo, tal como se verificou com a despenalização do aborto (designada Interrupção Voluntária da Gravidez/IVG) - com a convocação do primeiro referendo em 1998 e o segundo em 2007 - e como se deveria ter realizado também com a despenalização da eutanásia (designada Morte Medicamente Assistida/MMA).

O argumento, por vezes formulado, de um défice de literacia do cidadão comum para se poder pronunciar cabalmente sobre a designada Morte Medicamente Assistida, não constitui justificação para a dispensa de referendo, mas antes uma responsabilização acrescida das entidades às quais compete informar e formar no domínio em apreço: se se considerar que os cidadãos não dispõem de informação necessária e suficiente para se pronunciarem em referendo, não é eticamente admissível dispensá-los de se pronunciarem, mas antes exigível desenvolver os meios adequados aos vários segmentos da população para virem a ter condições para se pronunciarem de forma consciente e responsável. Será sempre um processo que requer maior investimento e se torna mais moroso, mas é certamente o necessário para a qualificação e sustentabilidade de uma cultura democrática.

Também rejeito o argumento, não menos comum que o anterior e por vezes na sua esteira, da dificuldade de formulação da questão a sujeitar a referendo, acentuada pela opção binária que o mesmo exigiria. As mais comuns eleições para os órgãos representativos nacionais exigem ponderação bem mais complexa do que um referendo na avaliação das muito diversas propostas sobre os vários sectores da vida pública, protagonizadas por numerosos partidos políticos, sem que o direito ao voto possa ser



colocado em causa numa democracia. Além disso, a complexidade da questão a referendo diminui proporcionalmente ao nível de informação e formação que for proporcionada ao cidadão comum.

Permito-me acrescentar que os mais comuns argumentos contrários ao referendo, além de serem teoricamente pouco consistentes são eticamente inadmissíveis pela menorização (paternalista e mesmo ofensiva) que implicam em relação ao cidadão comum, o que obviamente também contraria o princípio democrático de igualdade entre todos os cidadãos.

Importará ainda considerar o argumento da licitude formal dos deputados de tomarem decisões sobre políticas públicas axiologicamente determinadas. Não nego, obviamente, a legalidade da sua decisão. Porém, não confundo a legalidade jurídico-constitucional com a legitimidade moral que não lhes reconheço. Aliás, tacitamente, também alguns grupos parlamentares o reconhecem ao atribuírem aos seus deputados a designada “liberdade de voto” em “matérias de consciência”. Ou seja, os próprios partidos políticos reconhecem que as matérias axiologicamente determinadas devem ser votadas de acordo com a consciência moral de cada um. Porém, os deputados não foram eleitos pela sua consciência moral, mas pelas propostas políticas que protagonizam, além de que a consciência moral de um deputado não é superior à dos cidadãos comuns, sendo que, se podem votar de acordo com a sua consciência, a mesma prerrogativa terá de ser acessível a qualquer cidadão.

O referendo popular constitui um importante recurso de consulta directa dos cidadãos que estimula a cidadania activa, a responsabilidade cívica e a qualidade da democracia, na articulação da democracia representativa com uma democracia participativa.

13 de julho de 2022

Maria do Céu Patrão Neves



DECLARAÇÃO

CONSELHEIRO CARLOS MAURÍCIO BARBOSA

Votei favoravelmente a aprovação do Parecer do CNECV sobre o Projeto de Lei nº 95/XV/1ª do Partido Chega, sobre a realização obrigatória de um referendo sobre a despenalização da morte medicamente assistida, por concordar globalmente com o mesmo. No entanto, considero que, em simultâneo, o Parecer deveria reconhecer a adequação do referendo, enquanto instrumento fundamental de democracia participativa, constitucionalmente consagrado, quando está em causa a tomada de decisões de natureza legislativa sobre a problemática do fim de vida, em particular sobre a morte medicamente assistida.

13 de julho de 2022

Carlos Maurício Barbosa



DECLARAÇÃO

CONSELHEIRO ROSALVO ALMEIDA

Não me parece curial que um parecer diga que “considerando que o referendo não pode ser legalmente imposto” depois conclua que... “o referendo não pode ser legalmente imposto”.

Em alternativa, a segunda conclusão poderia, mais consistentemente, ser: «Em matéria de direitos humanos, pela sua complexidade e dificuldade de redução a sim ou não, as decisões legislativas casam melhor com a democracia representativa.»

Por tal motivo, não dou a minha concordância com o Parecer.

13 de julho de 2022

Rosalvo Almeida