

Projecto de Resolução n.º 945/XV/2.^a

ASSUNÇÃO DE PODERES DE REVISÃO CONSTITUCIONAL EXTRAORDINÁRIA
PELA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA PARA ASSEGURAR A CONSAGRAÇÃO DA
PROTEÇÃO DOS ANIMAIS NA CONSTITUIÇÃO

Exposição de motivos

A assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária, conforme explicam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹, permite que a Assembleia da República, em casos em que tal “se torne imprescindível e inadiável” e mediante uma maioria especialmente agravada, despolete um processo de revisão constitucional “totalmente independente das revisões ordinárias”, que “não interrompe a contagem do quinquénio iniciado com a revisão ordinária precedente” e que determina que não comece “a contar-se novo prazo para efeitos de nova revisão ordinária”.

Este instrumento consagrado no artigo 284.º, n.º 2, da Constituição constitui, pois, o meio idóneo para introduzir, no texto constitucional, alterações com carácter de urgência imperiosa que tornem a revisão constitucional imprescindível e inadiável, embora possa não cingir-se a esse âmbito material de revisão. Foi isso mesmo que sucedeu no âmbito da 5.ª revisão constitucional, ocorrida em 2001, para assegurar a ratificação do Tratado de Roma que criara o Tribunal Penal Internacional, ou no âmbito da 7.ª (e última) revisão constitucional, ocorrida em 2005, que previu a realização de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e o aprofundamento da União Europeia.

¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4a edição, Coimbra Editora, 2010, páginas 997 e 998.

Ainda que, de acordo com JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS² e à luz da constituição, não seja necessário identificar o âmbito material de revisão constitucional a operar na sequência da assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária, por razões de transparência o PAN considera que deverá clarificar os termos e os fundamentos da consagração constitucional que pretende que seja feita com a presente iniciativa, nomeadamente a consagração da sua proteção dos animais, tal como acontece em países como a Alemanha e a Suíça, considerando assim o seu valor intrínseco e estatuto próprio, em harmonia até com o Código Civil português que reconhece que “os animais são seres vivos dotados de sensibilidade” (artigo 201.º-B).

A presente iniciativa propõe assim a assunção de poderes de revisão constitucional extraordinária por parte da Assembleia da República, com vista à consagração na Constituição da proteção animal.

E fá-lo, desde logo, pelo facto de no início do presente mês se terem completado nove anos desde que a Lei n.º 69/2014 de 29 de agosto entrou em vigor e introduziu no Código Penal os crimes de maus-tratos e de abandono de animais de companhia. Uma lei que teve origem numa petição de cidadãos que recolheu mais de 40 mil assinaturas, tendo sido aprovada pela quase unanimidade de votos parlamentares, demonstrativo da importância do tema em questão e do consenso em torno do mesmo.

Com esta lei, Portugal integrou o grupo maioritário de Estados-Membros da União Europeia que criminalizam os maus tratos contra animais.

Acontece, porém, que este avanço significativo, que mereceu alargado suporte parlamentar e se baseia num indubitável clamor social, se encontra em sério risco de enfrentar um enorme retrocesso civilizacional e enfrenta já uma incompreensível inaplicabilidade, como adiante melhor se irá expor.

² Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, tomo III, Coimbra Editora, Dezembro de 2007, página 898.

Tal acontece, precisamente porque, no final de 2021, um acórdão da 3.^a Secção do Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização concreta, julgou, pela primeira vez, inconstitucional a norma que prevê e pune o crime de maus-tratos a animal de companhia (artigo 387.º do Código Penal). Ora, pese embora, e com o devido respeito, o PAN não acompanhe tal entendimento, o Tribunal considerou *«inevitável concluir pela inexistência de fundamento constitucional para a criminalização dos maus tratos a animais de companhia, previstos e punidos no artigo 387.º do Código Penal»*. Em causa, a decisão sobre o recurso da pena de prisão de 16 meses de prisão efetiva pela prática de quatro crimes de maus tratos a animais de companhia agravados, e na pena acessória de privação do direito de detenção de animais de companhia pelo período máximo de 5 anos, aplicada a um antigo enfermeiro que esventrou a cadela Pantufa, a sangue-frio, deixando-a em grande sofrimento, a morrer, sem qualquer assistência médico-veterinária e ainda tendo colocado as suas crias no lixo, que acabaram igualmente por morrer. Um crime de elevada crueldade e censurabilidade social, à qual o direito penal não pode nem deve ficar alheio.

Na altura da prolação da sentença de primeira instância, que aplicou ao arguido a pena de 16 meses de prisão efetiva, o juiz *“a quo”* declarou o seguinte: “não sou fundamentalista dos animais. Sou fundamentalista contra a crueldade”, acrescentando “este homem tem que estar na cadeia. Se a cadeia não serve para a crueldade, serve para quê?”.³

Neste momento existem, pelo menos, já cinco decisões sobre a mais recente versão da lei e seis sobre a versão original (todas elas emitidas em sede de fiscalização concreta, e portanto, sem força obrigatória geral). Por tal, o Ministério Público desencadeou o processo destinado a declarar a inconstitucionalidade geral e abstracta da lei em apreço. O desencadear deste processo de fiscalização é obrigatório por parte do Ministério

³Cf. <https://www.publico.pt/2018/10/31/local/noticia/condenado-pena-prisao-efectiva-esventrar-cadela-1849483>

Público, sempre que os juízes conselheiros considerem, em três casos concretos, a inconstitucionalidade de determinada norma ou diploma legal.

Porém, e apesar desta obrigação, importa ter em consideração o defendido num artigo publicado na revista do Sindicato de Magistrados do Ministério Público, por RIBEIRO DE ALMEIDA, Procurador do Ministério Público no Tribunal Constitucional.

Para RIBEIRO DE ALMEIDA, a questão do princípio constitucional que poderá justificar a criminalização dos maus tratos não é nem o princípio constitucional da dignidade humana, nem da proteção do meio ambiente, conforme entende alguma doutrina, que igualmente considera a conformidade do diploma com a lei fundamental, mas do artigo 1º da Constituição da república Portuguesa, segundo a qual Portugal é uma república “empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”(destaque nosso).

Para o Procurador *“não estão em causa, ao menos imediatamente, os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana e a tarefa estadual da protecção do ambiente, mas um valor socialmente construído, consubstanciado numa responsabilidade reconhecida pela comunidade dos cidadãos como integrante dos princípios fundamentais da solidariedade e da justiça perante os animais de companhia”*.

Acrescentando que tal implica que as leis vigentes acolham *“as novas concepções sociais e jurídicas em matéria de protecção e do bem-estar animal”*. A possibilidade teórica de alguém que maltrata um animal cumprir pena de cadeia efectiva – o que ainda nunca aconteceu em Portugal – tem, para o autor, um efeito dissuasor da prática deste tipo de crime que não é de menosprezar.

No mesmo sentido do que vai exposto, mais de 70 renomados juristas e académicos subscreveram um Manifesto em nome do progresso civilizacional já alcançado pela ordem jurídica portuguesa e, bem assim, da sua estabilidade e conformidade constitucional, defendendo que o entendimento fundamentado pelos juízes conselheiros *“é excessivamente formalista, tem gerado enorme perplexidade entre*

Assembleia da República, uma petição com vista à inclusão expressa dos animais na Constituição que recolheu mais de 30 mil assinaturas⁸.

As decisões do Tribunal Constitucional convocam duas dimensões essenciais para o debate sobre a criminalização dos maus-tratos contra animais. Por um lado, respaldando a decisão na inexistência de um bem jurídico constitucionalmente protegido suscetível de habilitar a restrição ao direito à liberdade, nos termos do artigo 27.º da lei fundamental, através de uma sanção penal privativa da liberdade, os juízes conselheiros lançam o repto para a necessidade de clarificar o bem jurídico constitucionalmente protegido, centrado no valor intrínseco do animal, pela inclusão necessária em sede de revisão constitucional, por outro lado, a necessidade de clarificar, igualmente, as normas penais em apreço.

Por outro lado, e ainda que, em suma, as decisões se prendam com a inexistência de bem jurídico, alguns juízes conselheiros divergiram desse entendimento, e consideraram estar perante a existência de um bem jurídico com suficiente densidade constitucional para preencher a exigência do texto constitucional, sustentando, porém, que a norma em presença incumpra as exigências de tipicidade e determinabilidade exigidas pelo n.º 1 do artigo 29.º da Constituição da República, concretamente por aludir a conceitos indeterminados que ditariam a inconstitucionalidade da norma, em particular ao nível da norma que estabelece o conceito de animal, o conteúdo da ação penalmente censurada e o conceito excludente da prática de ilícito, incitando aos legisladores que procedam a essa clarificação.

Todavia, para o PAN, existe uma segunda ordem de razão para uma tal inclusão na nossa lei fundamental, a qual se prende com um imperativo civilizacional e ético de consideração moral pelos animais.

⁸ [Pela inclusão da protecção dos animais na Constituição da República Portuguesa : Petição Pública \(peticaopublica.com\)](http://peticaopublica.com)

Com efeito, e ainda que consideremos que inexistente qualquer inconstitucionalidade conforme *supra* defendido, é indubitável que a proteção dos animais e, conseqüentemente, o seu valor intrínseco, enquanto seres sencientes, devem ter proteção explícita na nossa constituição, tal como já o fazem diversos outros ordenamentos jurídicos, esclarecendo e afastando qualquer risco de uma eventual declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral e acompanhando o passo civilizacional já dado por outros países.

A Alemanha desenvolveu normativos de índole constitucional em torno da proteção animal, quando, em 2002, introduziu na sua Constituição da República Federal, o artigo 20a, com consagração expressa de deveres do Estado para com a proteção dos animais. Dispõe o referido artigo que, *"na responsabilidade pelas futuras gerações, o Estado protege também os fundamentos naturais da vida e os animais, de acordo com os preceitos da ordem constitucional, através de legislação e de acordo com a lei e o Direito, através do seu pleno poder e jurisdição."*

Também a Suíça dispõe, nos artigos 80 e 120 da Constituição da Confederação Helvética e Lei de 4-10-2002, a proteção expressa dos animais.

Segundo o exemplo da Alemanha, que consagrou de forma expressa os deveres do Estado para com a proteção dos animais, no entender do PAN também na nossa Constituição deve constar expressamente a proteção dos animais como tarefa fundamental do Estado (concretamente no seu artigo 9.º) e/ou ainda com consagração da proteção e o bem-estar animal, tal como expresso para o ambiente, no artigo 66.º da nossa lei fundamental, sem prejuízo das demais normas constitucionais que o legislador constitucional entenda adequadas.

Veja-se também que o artigo 13.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁹, com antecedentes no Protocolo nº 13 do Tratado de Amesterdão (1997), na

⁹ http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf

redação introduzida pelo Tratado de Lisboa, veio reconhecer um dever de proteção por parte dos Estados-Membros aos animais, enquanto seres “sensíveis”, a saber:

“Na definição e aplicação das políticas da União nos domínios da agricultura, da pesca, dos transportes, do mercado interno, da investigação e desenvolvimento tecnológico e do espaço, a União e os Estados-Membros terão plenamente em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais, enquanto seres sensíveis (...)” (destacado nosso).

E no sentido da senciência dos animais, a 7 de julho de 2012, um grupo de renomados neurocientistas proclamaram na Declaração de Cambridge sobre a Consciência («*The Cambridge Declaration on Consciousness*»), onde reconheceram o seguinte:

“(...) A ausência de um neocórtex não parece impedir que um organismo experimente estados afetivos. Evidências convergentes indicam que animais não humanos têm os substratos neuroanatômicos, neuroquímicos e neurofisiológicos de estados de consciência juntamente com a capacidade de exibir comportamentos intencionais. Consequentemente, o peso das evidências indica que os humanos não são os únicos a possuir os substratos neurológicos que geram a consciência. Animais não humanos, incluindo todos os mamíferos e as aves, e muitas outras criaturas, incluindo polvos, também possuem esses substratos neurológicos.”

Muito antes, e já entre nós, ANTÓNIO DAMÁSIO sustentava que algumas das faculdades tipicamente atribuídas aos seres humanos são, na verdade, comuns a outras espécies¹⁰. O prestigiado neurocientista João Malva declarou que “*está por provar que somos mais inteligentes do que os animais*”. E ainda: “[S]ei que nós tivemos ao longo da História muita tendência de desvalorizar o outro, até o outro humano quanto mais o outro animal não humano. Não somos assim tão diferentes dos outros animais, temos claramente uma linguagem muito sofisticada que nos permite construir uma cultura, temos mãos que são uma vantagem evolutiva. E juntando a mão a um cérebro robusto construímos

¹⁰ António DAMÁSIO, *Looking for Spinoza*, Random House, Londres, 2003, pg 86 e pp. 144-152.

uma sociedade. Do nosso ponto de vista somos mais evoluídos e na verdade somos animais de sucesso no mundo. Agora não estou convencido de que outros animais sejam incapazes ou não tenham emoções.”¹¹

Ainda assim, o risco para a proteção animal é indubitável e tem tido já as suas consequências concretas em diversos casos de maus tratos a animais. Em tribunais de primeira instância e em tribunais superiores têm-se somado absolvições e arquivamentos de processos de maus tratos a animais de companhia com o fundamento na inconstitucionalidade da norma criminalizadora, ignorando que as decisões de inconstitucionalidade foram proferidas em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade, ou seja, para casos concretos, não revestindo ainda qualquer força obrigatória geral. Ou seja, não deveriam servir como fundamento para o arquivamento de casos concretos distintos dos apreciados pelo Tribunal Constitucional.

Neste âmbito, vejam-se alguns exemplos, reunidos, apresentados e distribuídos pelo Colectivo Animal, um movimento que reúne um conjunto de associações de proteção animal, em sede de audição da petição “Pela Defesa da Lei que Criminaliza os Maus Tratos a Animais”, que recolheu a assinatura de mais de 90 mil subscritores, na respectiva Comissão Parlamentar, de casos jurisprudenciais concretos onde foram absolvidos os e arquivados os respectivos processos com fundamento em inconstitucionalidade da norma em apreço:

“Processo: 296/19.4GAVGS – Processo Comum (Tribunal Singular) Acusação: crime de abandono de animais de companhia; Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade;

(...)

Processo: 10/20.1GEVFR.P1; Acusação: Morte e maus-tratos de animal de companhia Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade;

¹¹ cf. entrevista disponível para consulta em <http://ionline.sapo.pt/266147>.

Processo: 387/21; Acusação: crime de maus-tratos a animais de companhia
Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade;

Processo: 397/21.9PAOVR.P1; Acusação: crime de maus-tratos a animais de companhia
Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade

Processo: 614/21.5PIPRT.P1; Acusação: crime de maus-tratos a animais de companhia
Decisão: absolvido por inconstitucionalidade com um voto de vencido;

Processo: 306/22; Acusação: crime de maus-tratos a animal de companhia
Decisão: recusada a suspensão do processo, ou seja arguido com inquérito arquivado por inconstitucionalidade da norma;

Processo: 472/2022; Acusação: crime de maus-tratos a animais de companhia
Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade;

Processo: 630/2022; Acusação: crime de maus-tratos a animal de companhia
Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade;

Processo: 190/20.6T9SEI.C1; Acusação: crime de maus-tratos a animais de companhia
Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade;

Processo: 5/20.5GBSTB.E1; Acusação: crime de maus-tratos a animais de companhia
Decisão: absolvida em segunda instância por inconstitucionalidade;

Processo: 90/16.4GFSTB; Acusação: crime de maus-tratos a animais de companhia
Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade;

Processo: 76/21.7GAVMS.G1; Acusação: crime de morte e maus-tratos de animal de companhia
Decisão: absolvido em segunda instância por inconstitucionalidade;

(...)”.

Os animais têm direitos naturais, independentemente do seu reconhecimento ou não pelo direito positivo, os quais decorrem da sua condição e necessidades e cujo relevo deve ser respeitado pela ordem jurídica.

E, apesar de entendermos que existe bem jurídico protegido por força de uma interpretação atualista da lei fundamental, desde a sua fundação que o PAN defende que o dever de proteção e bem estar animal deve ser introduzido expressamente na Constituição da República Portuguesa.

A assunção da inclusão da proteção dos animais na Constituição reveste-se de carácter fundamental para uma maior segurança jurídica e para a atribuição de dignidade constitucional aos demais seres vivos com quem partilhamos o planeta, não só pela questão do risco que correm actualmente as normas criminalizadoras dos maus tratos a animais, conforme exposto, mas como imperativo ético essencial numa sociedade moderna.

São vários os distintos autores que acompanham tal entendimento, como MENEZES CORDEIRO¹² que entende que existe um fundo ético-humanista, “que se estende a toda a forma de vida, particularmente à sensível. O ser humano sabe que o animal pode sofrer, sabe fazê-lo sofrer, sabe evitar fazê-lo. A sabedoria dá-lhe responsabilidade. Nada disso o deixará indiferente – ou teremos uma anomalia, em termos sociais e culturais, dado o paralelismo com todos os valores humanos”.

Bem como FERNANDO ARAÚJO, para quem “não se humaniza a espécie humana reduzindo as demais espécies à irrelevância moral, tornando-as *ornamentos* de uma mundivisão auto-complacente ou «consoladora», e ignorando-as em tudo o resto.”¹³.

Também a jurisprudência, até antes do legislador ter consagrado um estatuto jurídico próprio dos animais no Código Civil, viria a considerar que o estatuto jurídico dos animais deveria ser diferenciado do regime previsto no Código Civil para as coisas,

¹²Menezes Cordeiro, “Tratado de Direito Civil Português”, v. I, t. II, p. 214, ed. Livraria Almedina.

¹³ A Hora dos Direitos dos Animais, 2003

denotando a necessária sensibilidade para a sua natureza própria e reconhecendo o seu valor intrínseco.

Nesta senda, veja-se o entendimento dos Desembargadores que votaram o Acórdão da Relação do Porto, de 19 de Fevereiro de 2015, proferido no âmbito do Processo n.º 1813/12[1][2]:

“Constitui um dado civilizacional adquirido nas sociedades europeias modernas o respeito pelos direitos dos animais. A aceitação de que os animais são seres vivos carecidos de atenção, cuidados e proteção do homem, e não coisas de que o homem possa dispor a seu bel-prazer, designadamente sujeitando-os a maus tratos ou a actos cruéis, tem implícito o reconhecimento das vantagens da relação do homem com os animais de companhia, tanto para o homem como para os animais, e subjacente a necessidade de um mínimo de tutela jurídica dessa relação, de que são exemplo a punição criminal dos maus tratos a animais e controle administrativo das condições em que esses animais são detidos.

Por conseguinte, a relação do homem com os seus animais de companhia possui hoje já um relevo à face da ordem jurídica que não pode ser desprezado.

(...)”.¹⁴

Assim, e seguindo os bons exemplos de outros ordenamentos jurídicos, também a lei fundamental portuguesa deverá prever, de forma expressa, o dever de proteção animal e o reconhecimento do seu valor intrínseco enquanto seres vivos dotados de sensibilidade.

Ao fazê-lo garante-se que, como defende LUÍS GRECO, “a proteção de animais não é meramente a proteção do meio ambiente”, devendo a tutela penal dos animais ser

¹⁴ [1] Disponível para consulta em:
<http://www.dgsi.pt/.../56a6.../3c0d5d98d088fab880257dfc00556bd1...>

considerada “não em função do ser humano, mas em si mesmos”, pelo que os animais “têm de possuir valor intrínseco”.

Não obstante o facto de, no actual contexto, já estar constituída uma Comissão Eventual de Revisão Constitucional, com poderes para operar uma revisão ordinária da Constituição, perante as circunstâncias materiais concretas de urgência anteriormente identificadas o PAN entende que estão reunidas condições para que haja a assunção dos poderes de revisão constitucional extraordinária a serem exercidos no âmbito de um processo autónomo.

JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS¹⁵ admitem que “factos supervenientes – suscetíveis porventura de justificar a assunção de poderes de revisão extraordinária – possam legitimar, ainda com base numa ideia de regra de condensação, a apresentação de propostas de alteração que extravasem do âmbito da revisão inicialmente delimitado” e que “no âmbito do debate político-constitucional subsequente à apresentação dos projetos de revisão, pode admitir-se que se forme um consenso ou, pelo menos, uma ampla maioria parlamentar no sentido do alargamento do objeto da revisão constitucional”.

Recentemente, em parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, aprovado em Comissão e confirmado pelo plenário da Assembleia da República, considerou-se que “nenhuma disposição constitucional impede expressamente a possibilidade de abertura de um processo de revisão extraordinária estando em curso um processo de revisão constitucional ordinária, não correspondendo nem a um limite temporal nem circunstancial de revisão constitucional (cfr. os artigos 284.º e 289.º da CRP)” e que “a garantia da unidade da revisão constitucional opera dentro do mesmo processo e não no âmbito de um processo autónomo de revisão extraordinária, desde que as circunstâncias materiais concretas justifiquem a assunção desses poderes, cabendo essa ponderação a quatro quintos dos

¹⁵ Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra Editora, 2005, página 903.

Deputados em efectividade de funções”. No mencionado parecer afirma-se, ainda, que “a assunção de poderes extraordinários de revisão deve ser circunscrita ao problema constitucional que se pretende resolver e essa delimitação deve constar da resolução respectiva”.

O PAN entende, assim, que os riscos inerentes a uma eventual declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma penal que criminaliza os maus-tratos aos animais de companhia, assim como os arquivamentos dos processos crime conforme indicada *supra*, justificam que a Assembleia da República delibere no sentido de assumir imediatamente poderes de revisão constitucional extraordinária para suprir estes riscos por via da consagração constitucional do valor intrínseco dos animais e do dever de protecção do Estado, sem condicionar ou acelerar o debate mais amplo que se está a ter no âmbito do processo de revisão constitucional ordinária e sem prejuízo da clarificação e aperfeiçoamento da legislação penal em vigor. Para que tal possa suceder é necessário que a Assembleia da República aprove uma resolução que determine a assunção de tais poderes, algo que o PAN propõe que seja feito por via da presente resolução.

Tomando de empréstimo as palavras da filósofa norte-americana Martha Nussbaum “os animais não humanos são capazes de uma existência condigna. É difícil precisar o que a frase pode significar, mas é relativamente claro o que não significa (...) O facto de os humanos actuarem de uma forma que nega essa existência condigna aparenta ser uma questão de justiça, e uma questão urgente”¹⁶(sublinhado nosso).

Nestes termos, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, propõe que a Assembleia da República adopte a seguinte Resolução:

¹⁶ Martha Nussbaum, *Frontiers of Justice*, 2007



A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º e do n.º 2 do artigo 284.º da Constituição da República Portuguesa, assumir, de imediato, poderes de revisão extraordinária da Constituição tendo em vista a consagração constitucional da proteção dos animais.

A presente resolução entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 19 de Outubro de 2023

A Deputada,

Inês de Sousa Real