

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

07-12-2023

ASSUNTO: Relatório sobre o Projeto de Lei n.º 938/XV/2.^a (CH).

Para os devidos efeitos, junto se envia o relatório relativo ao Projeto de Lei n.º 938/XV/2.^a (CH) - Altera vários diplomas legais no sentido de combater o abandono dos animais de companhia e assegurar o seu bem-estar, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GP do BE e da DURP do PAN, na reunião de 07 de dezembro de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

RELATÓRIO

PROJETO DE LEI N.º 938/XV/2.^a (CH) – ALTERA VÁRIOS DIPLOMAS LEGAIS NO SENTIDO DE COMBATER O ABANDONO DOS ANIMAIS DE COMPANHIA E ASSEGURAR O SEU BEM-ESTAR

PARTE I - APRESENTAÇÃO SUMÁRIA DA INICIATIVA E OUTROS

I. a) Nota introdutória

Os Deputados do Chega tomaram a iniciativa de apresentar, em 3 de outubro de 2023, o [Projeto de Lei n.º 938/XV/2.^a \(CH\)](#) – “*Altera vários diplomas legais no sentido de combater o abandono dos animais de companhia e assegurar o seu bem-estar*”, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 9 de outubro de 2023, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em conexão com a 11.^a Comissão (Comissão de Ambiente e Energia), para a emissão do respetivo relatório.

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de dia 11 de outubro de 2023, o Projeto de Lei n.º 938/XV/2.^a foi distribuído à ora signatária para elaboração do respetivo relatório.

Foram solicitados pareceres, em 11 de outubro de 2023, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, à Associação Nacional de Municípios Portugueses e à Ordem dos Médicos Veterinários.

I b) Apresentação sumária do projeto de lei

Através desta iniciativa legislativa, os Deputados do Chega pretendem reforçar a proteção dos animais de companhia e, para tanto, propõem alterações ao [Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro](#), que estabelece as normas legais tendentes a pôr em aplicação em Portugal a Convenção Europeia para a Proteção dos Animais de Companhia e um regime especial para a detenção de animais potencialmente perigosos, ao [Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro](#), que aprova o Programa Nacional de Luta e Vigilância Epidemiológica da Raiva Animal e Outras Zoonoses (PNLVERAZ) e estabelece as regras relativas à posse e detenção, comércio, exposições e entrada em território nacional de animais suscetíveis à raiva, e ao [Código Penal](#) – cfr. artigo 1.º.

Consideram os proponentes que, “*Enquanto o Tribunal Constitucional não decide definitivamente*” sobre a eventual inconstitucionalidade das normas do artigo 387.º do Código Penal, que criminaliza a morte e os maus-tratos de animais de companhia, “*importa acautelar que certos tipos de condutas não fiquem sem qualquer resposta legislativa, como é o caso do abandono ou maus-tratos de animais de companhia*”, salientando que, apesar de o Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro, já prever “*como contraordenação grave as práticas mencionadas, no entanto, não podemos concordar com o valor das coimas associado a estas condutas, pelo que se propõe o seu aumento para o dobro*”, sendo que propõem ainda outras alterações legislativas, como é o caso da consagração, em sede contraordenacional, da “*sanção acessória da inibição de detenção de animais de companhia*” – cfr, exposição de motivos.

Neste sentido, os Deputados do Chega propõem um conjunto de alterações a três diplomas legais com o objetivo de combater o abandono dos animais de companhia e assegurar o seu bem-estar – cfr. artigo 1.º e título da iniciativa.

São propostas as seguintes **alterações ao [Decreto-Lei n.ºs 276/2001, de 17 de outubro](#)**, que estabelece as normas legais tendentes a pôr em aplicação em Portugal a Convenção Europeia para a Proteção dos Animais de Companhia e um regime especial para a detenção de animais potencialmente perigosos – cfr. artigos 2.º e 3.º:

- Alteração ao artigo 21.º, relativo ao “*Controlo da reprodução pelas câmaras municipais*”, tornando a previsão deste normativo num dever das câmaras municipais (atualmente trata-se de uma possibilidade), incluindo nesta previsão a possibilidade de “*celebração de protocolos com centros de atendimento médico-veterinário privados ou com a Ordem dos Médicos-Veterinários*” e estabelecendo que o controlo da reprodução de animais de companhia deve ser efetuado por métodos contraceptivos “*preferencialmente cirúrgicos*”;
- Alteração ao n.º 2 do artigo 68.º, relativo a contraordenações económicas muito graves, elevando para o dobro as coimas aplicáveis por remissão para o regime jurídico das contraordenações económicas (RJCE);
- Alteração ao artigo 69.º, relativo a “*Sanções acessórias*”, aditando-lhe uma nova alínea f) que prevê a “*privação do direito de detenção de animais de companhia pelo período máximo de 6 anos*”;
- Aditamento de um novo artigo 4.º-A, com a epígrafe “*Médico-Veterinário Municipal*”, segundo o qual “*O médico veterinário municipal é a autoridade sanitária veterinária concelhia, a nível da respetiva área geográfica de atuação, quando no exercício das atribuições que lhe estão legalmente cometidas*”, e

constituindo “*obrigação de cada município contratar pelo menos um Médico-Veterinário Municipal ou ter um nomeado pelo Ministério da Agricultura*”.

São ainda propostas as seguintes **alterações ao [Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro](#)**, que aprova o Programa Nacional de Luta e Vigilância Epidemiológica da Raiva Animal e Outras Zoonoses (PNLVERAZ) e estabelece as regras relativas à posse e detenção, comércio, exposições e entrada em território nacional de animais suscetíveis à raiva – cfr. artigos 4.º e 5.º:

- Alteração dos n.ºs 5 e 6 do artigo 3.º, relativo à “*Detenção de cães e gatos*”:
 - Os “*órgãos de polícia criminal*” passam a ter, em alternativa às câmaras municipais, a obrigação de notificar o detentor para retirar “*o ou os*” animais para o canil ou gatil municipal no prazo estabelecido por aquelas entidades, caso o detentor não opte por outro destino que reúna as condições previstas neste diploma, e é criado o dever de o detentor “*informar aquelas entidades da nova morada em que o animal se encontra, bem como atualizar toda a informação no Sistema de Informação de Animais de Companhia (SIAC)*” - cfr. alterações ao n.º 5;
 - É alargada aos “*órgãos de polícia criminal*” e ao “*Presidente do ICNF*” a legitimidade para solicitar a emissão de mandado judicial que lhes permita aceder ao local onde os animais se encontram e à sua remoção, deixando de ser uma prerrogativa exclusiva do presidente da câmara municipal – cfr. alterações ao n.º 6.
- Aditamento de um novo artigo 3.º-A, com a epígrafe “*Ações de formação e sensibilização*”, segundo o qual “*Por forma a garantir o êxito das ações de fiscalização, o Governo em articulação com os órgãos de polícia criminal, com as autarquias locais e com a Ordem dos Médicos-Veterinários, assegura ações*

de formação dos órgãos de polícia criminal, dos médicos-veterinários municipais e dos delegados de saúde”.

São, por último, propostas as seguintes alterações ao do [Código Penal](#) – cfr. artigo 6.º:

- Alteração ao n.º 1 do artigo 388.º, relativo ao crime de “*Abandono de animais de companhia*”, nos seguintes termos:
 - É substituído o elemento do tipo “*pondo desse modo em perigo a sua alimentação e a prestação de cuidados que lhe são devidos*” pelo novo segmento “*desresponsabilizando-se dos cuidados que lhe são legalmente devidos*”;
 - É elevado para o dobro a moldura penal deste crime, que passa a ser punível com pena de prisão “*até doze meses*” ou com pena de multa “*até 120 dias*”, quando atualmente é punível com pena de prisão até seis meses ou pena de multa até 60 dias.

É proposto que esta lei entre em vigor “*após a publicação do orçamento do Estado subsequente à sua aprovação*” – cfr. artigo 7º.

I c) Análise jurídica complementar à nota técnica

Nada a acrescentar à nota técnica dos serviços, que se encontra densamente desenvolvida quanto ao enquadramento jurídico nacional, na União Europeia e internacional, com exceção do seguinte, que importa ter presente e em atenção, na análise do projeto de lei em apreço, até para melhor compreensão de alguns dos pareceres recebidos, em particular o do Conselho Superior da Magistratura:

- O artigo 6.º-A do [Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro](#), define em que consiste o abandono de animal de companhia para efeitos desta lei, considerando-o “*a não prestação de cuidados no alojamento, bem como a sua remoção efetuada pelos seus detentores para fora do domicílio ou dos locais onde costumam estar mantidos, com vista a pôr termo à sua detenção, sem que procedam à sua transmissão para a guarda e responsabilidade de outras pessoas, das autarquias locais ou das sociedades zoófilas*”, sendo que, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 68.º, “*Constitui contraordenação económica muito grave... O abandono de animais de companhia, nos termos do disposto no artigo 6.º-A*”.

I d) Avaliação dos pareceres solicitados ou dos contributos resultantes da consulta pública

Até ao momento foram recebidos os pareceres do Conselho Superior da Magistratura, da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Médicos Veterinários e da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

O parecer do **Conselho Superior da Magistratura** (CSM) regista um conjunto de “*observações*”, nomeadamente relativas à “*conformidade constitucional*” de algumas das propostas apresentadas – cfr. [Parecer - Conselho Superior da Magistratura](#) –, das quais se destacam as seguintes:

- O alerta para o facto de a “*a elevação para o dobro dos montantes mínimos e máximos das coimas estabelecidos RJCE nos termos propugnados [alteração proposta para o n.º 2 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 276/2001, de 14-10]*” poder, “*em certos casos, revelar-se desproporcionada e excessiva, pelo que deverá ser objeto de melhor reflexão*”;
- O reparo de que, “*por forma a salvaguardar a coerência do ordenamento jurídico no seu todo*”, merece “*melhor ponderação a sanção acessória proposta*”

para a nova alínea g) que se visa introduzir no art.º 69.º do mesmo diploma, na medida em que passarão a sancionar-se com a mesma severidade as condutas que integram a prática de contraordenações e aquelas que integram a prática do crime de «morte e maus tratos de animais de companhia» e do crime de «abandono de animais de companhia» p. e p. respetivamente, pelos artigos 387.º e 388.º do Código Penal»;

- Relativamente à alteração ao artigo 388.º do Código Penal, que prevê o crime de abandono de animais de companhia, o parecer do CSM refere que “*A formulação proposta para o n.º 1 da norma incriminadora suscita as maiores reservas*”, desde logo, porque “*o segmento «desresponsabilizando-se dos cuidados que lhe são legalmente devidos» redundará num conceito de tal forma abrangente e indeterminado que não permitirá ao destinatário da norma saber quais são os atos proibidos, ainda mais quando remete para outras normas legais que colocam a incriminação sujeita às vicissitudes que vierem a ocorrer nessas disposições*”, sendo que “*Tal indeterminação poderá colidir com o princípio da tipicidade enquanto expressão do princípio da tipicidade enquanto expressão do princípio constitucional da legalidade consagrado no artigo 29.º, n.º 1, da Constituição*”.

Acresce que “...a redação ora proposta para a norma em causa, ao não definir com clareza mínima exigível as condutas proibidas com relevância penal, recorrendo a formulações vagas de complicada delimitação, dificilmente ultrapassará questões de (in)constitucionalidade”.

Ademais, uma vez que, de acordo com a proposta apresentada pelo Chega, “o crime de abandono de animais de companhia deixará, quanto ao bem jurídico, de ser um crime de perigo concreto”, passando, “ao que parece”, a ser “um crime de perigo abstrato em que o perigo associado à conduta típica se presume”, o que “deixa, desde já, antever questões de conformidade constitucional”.

Por outro lado, “uma incriminação com a amplitude da proposta na presente iniciativa legislativa – que, sem tomar posição quanto à revogação do regime contraordenacional, converte a contraordenação de abandono de animais de

companhia no crime de abandono – pode revelar-se excessiva por ofender direitos fundamentais e abranger condutas que não carecem de tutela penal, o que dificilmente passará no crivo dos princípios constitucionais e da necessidade e da proporcionalidade”.

O parecer do CSM dá, ainda, nota que “*a solução proposta poderá estar a alargar de forma desproporcional e excessiva a tutela penal dos animais de companhia relativamente à tutela conferida às pessoas pelo artigo 138.º*”, salientando que “*Seria, ... pouco compreensível, em termos de coerência dos sistema penal e no quadro constitucional vigente, que os animais de companhia tivessem uma tutela penal superior à prevista no direito positivo para os seres humanos, o que colidiria, desde logo, com o princípio da proporcionalidade consagrado no art.º 18.º da Lei Fundamental*”.

A **Ordem dos Advogados** emitiu parecer assinalando “*observações*” que, em seu entender, devem ser “*sopesadas*” – cfr. [Parecer - Ordem dos Advogados](#), referindo, em síntese, o seguinte:

- Em relação às alterações propostas ao Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro:
 - Que o disposto no seu atual n.º 1 do artigo 21.º “*já corporiza ... um poder-dever nos casos nele assinalados*”;
 - Que o proposto no artigo 21.º “*relativo ao recurso a terceiros suscita-nos reservas quanto à sua génese, assente que está em figuras atípicas, sendo certo, também, que nenhuma motivação é aventada para a preferência por métodos cirúrgicos*”;
 - Que não é aduzida “*nenhuma fundamentação*” para “*a proposta de elevação para o dobro das coimas*” (no n.º 2 do artigo 68.º) e que esta proposta compromete “*o teste de proporcionalidade*”;
 - Que o novo artigo 4.º-A, “*para além de porventura poder levantar questões relativas à autonomia municipal (pensamos aqui na nomeação*

de um ministerial trabalhador para a administração local), parece contender com o proposto no número 1 do artigo 21.º.

- Em relação às alterações propostas ao Código Penal:
 - Que *“a solução preconizada no proposto artigo 388.º do Código Penal afigura-se sempre quanto a nós palmariamente excessiva”*.

A **Ordem dos Médicos Veterinários** pronunciou-se, em síntese, no seguinte sentido –
cfr. [Parecer - Ordem dos Médicos Veterinários](#):

- Em relação às alterações propostas ao artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro, no sentido de que *“não se revê na necessidade da referência a métodos contraceptivos cirúrgicos, porquanto apesar de neste momento este método ser considerado o mais eficiente e o que comporta menos efeitos secundários para o animal, somos da opinião de que a decisão de utilização de qual o método contraceptivo mais adequado ao caso concreto, não deverá estar plasmada na lei, mas deverá ser baseado no conhecimento técnico-científico do Médico Veterinário”*, salientando que a redação deste artigo *“deverá salvaguardar a manutenção da responsabilidade do Médico Veterinário Municipal”* e, por isso, propõe uma *“formulação”* alternativa à Proposta pelo Chega;
- Em relação às alterações ao n.º 1 do artigo 388.º do Código Penal, no sentido de que:
 - *“A redação proposta pode ter resultados contraproducentes”*, pois, *“Ao utilizar uma expressão demasiado abrangente, como “desresponsabilizando-se dos cuidados que são legalmente devidos”, poderá estar a incluir-se situações negligentes, como um simples atraso na aplicação da vacina antirrábica”*;
 - *“...não se concorda... com o aumento da moldura penal..., defendendo-se, antes, um aumento de fiscalização sobre esta matéria”*;
 - *“...se recomenda que a formulação atual do artigo seja mantida”*.

Salientando ser favorável ao “*princípio da proibição de abate de animais errantes e que a existência dos mesmos deve ser evitada mediante a promoção da sua captura, esterilização e adoção, através dos centros de recolha oficiais (CRO)*”, mas reconhecendo que “*a resolução do problema dos animais de companhia errantes... não pode ficar apenas dependente dos sucessivos aumentos da capacitação dos CRO*”, a **Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)** “*considera ser imprescindível incrementar políticas nacionais que contribuam – a montante – para a redução efetiva do número elevado de animais de companhia recolhidos pelos CRO, com a participação efetiva de proximidade das entidades da Administração Central (em particular do ICNF...) e não apenas dos Municípios*”, sendo que “*as medidas e programas no âmbito desta matéria exigem um conjunto significativo de recursos – em termos de meios humanos, técnicos, logísticos e financeiros – que não estão na disponibilidade imediata dos Municípios, demandando assim que sejam sempre equacionados e disponibilizados os necessários e suficientes mecanismos de financiamento pelo Estado Central*”, razão pela qual considera que “*os pressupostos defendidos pela ANMP não são acautelados pelo presente projeto*” e, por isso, emitiu parecer “*desfavorável*” – cfr. [Parecer - Associação Nacional de Municípios Portugueses \(ANMP\)](#)

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA E POSIÇÃO DOS DEPUTADOS E GRUPOS PARLAMENTARES

II. a) Opinião da relatora

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Projeto de Lei n.º 938/XV/2.^a (CH), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

II. b) Posição dos Deputados e dos Grupos Parlamentares

Nada a registar.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. Os Deputados do Chega apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 938/XV/2.^a – “*Altera vários diplomas legais no sentido de combater o abandono dos animais de companhia e assegurar o seu bem-estar*”.
2. Esta iniciativa legislativa pretende reforçar a proteção dos animais de companhia e, para tanto, propõe:
 - A alteração dos artigos 31.º, 68.º e 69.º do [Decreto-Lei n.ºs 276/2001, de 17 de outubro](#), que estabelece as normas legais tendentes a pôr em aplicação em Portugal a Convenção Europeia para a Proteção dos Animais de Companhia e um regime especial para a detenção de animais potencialmente perigosos, bem como o aditamento de um novo artigo 4.º-A a este diploma legal;
 - A alteração do artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro](#), que aprova o Programa Nacional de Luta e Vigilância Epidemiológica da Raiva Animal e Outras Zoonoses (PNLVERAZ) e estabelece as regras relativas à posse e detenção, comércio, exposições e entrada em território nacional de animais suscetíveis à raiva, bem como o aditamento de um novo artigo 3.º-A a este diploma legal; e
 - A alteração do n.º 1 do artigo 388.º do [Código Penal](#), relativo ao “*Abandono de animais de companhia*”.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 938/XV/2.^a (CH) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

IV. a) Nota técnica

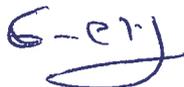
Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

IV. b) Outros anexos

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 7 de dezembro de 2023

A Deputada Relatora



(*Emília Cerqueira*)

O Presidente da Comissão



(*Fernando Negrão*)