

Projecto de Resolução n.º 925/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, 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 do valor intrínseco dos animais.

No início do presente mês completaram nove anos que a Lei n.º 69/2014 de 29 de agosto, entrou em vigor, e que 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.

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

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

de privação do direito de detenção de animais de companhia pelo período máximo de 5 anos, aplicada ao 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.

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

Existindo já cinco decisões sobre a mais recente versão da lei e seis sobre a versão original (todas em sede de fiscalização concreta, e portanto, sem força obrigatória geral), 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 Público, sempre que os juizes 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

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

1º da Constituição da república Portuguesa, segundo a qual Portugal é uma república “empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.

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 do artigo, um efeito dissuasor da prática deste tipo de crime que não é de menosprezar.

No mesmo sentido do que vai exposto, mais de 70 juristas 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 juristas e não juristas, para além de grande alarme social e de calamitosa injustiça em sucessivos casos de maus-tratos que chocaram, e chocam, o País”.⁴

Como bem observam os juristas e fazendo uso do defendido por REIS NOVAIS, a Constituição não é um catálogo de bens jurídicos⁵ e, bem assim, não se restringe ao elemento literal. Caso contrário, como bem aponta RUI PEREIRA⁶, muitos outros tipos de

⁴ [MANIFESTO – A TUTELA PENAL DOS ANIMAIS NÃO É INCONSTITUCIONAL](https://www.manifesto-pan.com/manifesto-a-tutela-penal-dos-animais-nao-e-inconstitucional) (wordpress.com)

⁵ Cf. <https://www.publico.pt/2021/11/23/opiniao/opiniao/tribunal-constitucional-regride-40-anos-1985863>

⁶ Cf. <https://www.cmjornal.pt/opiniao/colunistas/ruiperreira/detalhe/20211119-2349-os-animais-na-constituicao>

crime serão inconstitucionais, como o caso dos crimes contra o respeito devido aos mortos ou dos crimes contra a vida intra-uterina, já que o acórdão sob censura proclama que o princípio da dignidade da pessoa humana é demasiado abstrato para fundamentar ou restringir direitos subjetivos.

Não podemos deixar de referir, que tal ameaça à manutenção da tutela penal de proteção aos animais de companhia e criminalização dos maus tratos e abandono gerou forte incompreensão e indignação social! Com efeito, também a sociedade civil se manifestou pela defesa da lei que criminaliza os maus tratos a animais, apresentando, na Assembleia da República, uma petição que recolheu a assinatura de mais de 90 mil subscritores, em menos de 3 meses, para que o valor intrínseco dos animais fosse incluído na constituição da república portuguesa, pela manutenção da tutela penal de criminalização dos maus tratos e abandono de animais de companhia e o alargamento da sua proteção aos demais animais.

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, clarificar o bem jurídico constitucionalmente protegido, centrado no valor intrínseco do animal, pela inclusão necessária em sede de revisão constitucional.

Sem conceder, quanto a tal circunstância, encontra-se a correr os seus termos uma revisão constitucional que, entre outras matérias, nomeadamente no projecto de revisão constitucional apresentado pelo PAN⁷ assume esta inclusão do valor intrínseco do animal como fundamental para uma maior segurança jurídica e atribuir dignidade constitucional aos demais seres vivos com quem partilhamos o planeta. Por outro lado, e ainda que, em suma, as decisões se prendam com a inexistência de bem jurídico,

⁷ [DetalheIniciativa \(parlamento.pt\)](http://DetalheIniciativa.parlamento.pt)

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, e ainda que consideremos que inexistente qualquer inconstitucionalidade, é indubitável que o valor intrínseco dos animais, 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.

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.

Alguns países, como é exemplo paradigmático da Alemanha, desenvolveram normativos de índole constitucional em torno da proteção animal, quando, em 2002, introduziu na Constituição da República Federal da Alemanha, 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.

Assim, e seguindo os bons exemplos destes 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 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, bem sabemos que a diversidade e complexidade das matérias em demandada, bem como audições a realizar, não se coadunam com a delonga que põe em causa um regime que pode constituir um risco de desproteção de “seres vivos dotados de sensibilidade” e dotados de um estatuto jurídico próprio, tal como reconhecido pelo nosso código civil.

Ademais, no âmbito do debate já ocorrido no âmbito da apresentação dos vários projetos apresentados, bem como de declarações públicas das diferentes forças políticas, encontram-se reunidas as condições para a formação da maioria constitucionalmente exigida dos $\frac{2}{3}$ de deputadas e deputados.

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, justificam que a Assembleia da República delibere no sentido de permitir que a Comissão Eventual de Revisão Constitucional já constituída possa assumir poderes de revisão constitucional extraordinária para suprir estes riscos por via da consagração constitucional da proteção animal, do dever de proteção do Estado e o reconhecimento do seu valor intrínseco, 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.

Não podemos, por fim, deixar de referir, que por força da incerteza originada com a declaração de inconstitucionalidade já ocorrida, ainda que em sede de fiscalização concreta, de forma incompreensível foram proferidas decisões em sede de primeira instância que absolveram os arguidos invocando a inconstitucionalidade da norma (artigo 387.º do Código Penal), pese embora a inconstitucionalidade não tenha sido declarada em sede de fiscalização abstrata e, como tal, sem qualquer força geral! Tal circunstância constitui um grave precedente na aplicação da lei, mas também no efeito preventivo, para além de sancionatório, atribuído ao direito penal, deixando impunes atos que provocam elevado e inaceitável sofrimento aos animais.

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:

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 e inserir as competências de apreciação deste processo nas



fases da generalidade e da especialidade no âmbito do mandato da Comissão Eventual de Revisão Constitucional, constituída pela Deliberação 9-PL/2022.

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

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 4 de Outubro de 2023

A Deputada,

Inês de Sousa Real