

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.387, DE 2022

Dispõe sobre a proibição do abate de animais equídeos e equinos para o comércio de carne para consumo ou exportação.

Autor: Deputado NEY LEPREVOST

Relator: Deputado ALENCAR SANTANA

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. ARTHUR OLIVEIRA MAIA)

Em face do voto do ilustre relator ao Projeto de Lei nº 2.387, de 2022, Deputado Alencar Santana, que concluiu pela constitucionalidade da matéria, ao fundamento de que *“o abate de equídeos e equinos envolve práticas de crueldade contra esses animais, além de comprometer a própria sobrevivência da espécie, o que viola o art. 225 da Constituição Federal”*, ofereço aqui o meu voto em separado, em que sustento tese contrária, isto é, sustento a inconstitucionalidade da matéria.

Isso porque, a meu ver, a proposição viola os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além de não atender aos princípios da necessidade e adequação que integram a noção de proporcionalidade no contexto do processo legislativo substancial.

Permito-me, primeiramente, transcrever trecho da justificção do projeto:

“O Presente Projeto de Lei visa proibir o abate de animais equídeos e equinos com a finalidade de comércio de carne para consumo ou exportação. As notícias veiculadas pela imprensa demonstram a crueldade



presente em matadouros de cavalos. Há relatos de denúncias onde os animais, 12 horas antes do abate são privados de água e alimento, para amaciar a carne; conduzidos molhados a um corredor e dali tangidos com choques elétricos de 240 volts; e a seguir tomam uma pancada na cabeça e tem suas patas cortadas com machado, tesoura grande ou serra, de forma a esgotar todo o sangue. (...) Dito isso, e com o objetivo de proibir práticas cruéis como as acima relatadas é que apresentamos a presente proposta, e, por isso, diante da importância do tema, peço e conto com o apoio dos nobres Pares para a aprovação do presente Projeto de Lei.”

O que se vê é que a presente iniciativa e também o voto do ilustre relator se baseiam na premissa de que o abate de equídeos estaria invariavelmente associado a práticas degradantes e de maus-tratos, contrárias às normas sanitárias, além de ameaçar espécies animais.

Porém, é preciso fazer uso aqui do princípio do contraditório, uma das âncoras da democracia. Assim, é forçoso trazer à consideração que o abate de equídeos é atualmente uma atividade lícita, regulada por diversas normas, submetida ao acompanhamento e fiscalização do Poder Público, que gera emprego, renda e arrecadação de tributos, inclusive decorrentes de comércio exterior.

No Brasil, a equideocultura é normatizada pela Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, que determina que o abate de equídeos para fins industriais e comerciais somente poderá ser realizado em estabelecimentos sob inspeção federal (art. 18).

No caso de perigo de extinção da espécie, a Comissão Coordenadora da Criação de Cavalo Nacional – CCCCN, mediante instrumento legal, poderá contingenciar o abate de equídeos, com vistas a proteger os rebanhos equídeos e asinino (art. 18, parágrafo único). Fora dos estabelecimentos sob inspeção federal, a fiscalização é da competência dos governos estaduais.

Conforme Nota Técnica Nº
4/2023/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, anexa, emitida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) sobre o presente PL, o



abate de equídeos e os procedimentos para evitar seus maus tratos e proteger o bem-estar desses animais também contam com regulamentação infralegal. Confira-se, a respeito, a manifestação do órgão:

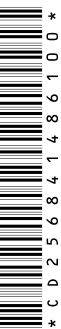
“O abate das espécies de açougue, incluindo a dos animais da família Equidae, está devidamente regulamentado no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, bem como seu manejo pré-abate, aspectos do abate humanitário e dos métodos de insensibilização autorizados, conforme Portaria SDA nº 365, 16 de julho de 2021.

O período mínimo de jejum a que são submetidos os animais de abate não possui qualquer relação com o possível "amaciamento" da carne, mas com a condição sanitária de obtenção da carcaça e seus produtos, objetivando a proteção da saúde humana, mediante redução da possibilidade de contaminação pelo conteúdo gástrico ou intestinal no processo de abate.

A legislação nacional define períodos máximos a que os animais podem permanecer sem alimentação, objetivando evitar que os animais apresentem sinais de estresse decorrente da suspensão alimentar. No caso de equídeos, o prazo máximo que os animais podem permanecer sem alimentação é de 18 horas, contados do início da suspensão alimentar, havendo obrigação para que os abatedouros forneçam alimentação apropriada aos animais caso esse período máximo seja excedido. Essas regras são contidas no art. 30 da Portaria SDA nº 365, de 16 de julho de 2021: (...)

Todos animais abatidos em estabelecimentos regularizados perante os órgãos competentes da agricultura devem ser previamente insensibilizados (*insensibilização é o procedimento aplicado ao animal para promover um estado de inconsciência e insensibilidade, evitando que o animal sinta dor ou entre em sofrimento antes de sua morte), mediante aplicação de método de validado e adaptado para a espécie animal. Os métodos de insensibilização são aprovados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e constam do Anexo da Portaria SDA nº 365, de 2021, que também estabelece uma série de obrigações e controles voltados à proteção do bem-estar dos animais de abate.*

Levando em conta esses esclarecimentos, é possível concluir que o problema dos maus-tratos aos equídeos e da ameaça de extinção não resulta da possibilidade do abate em si, mas justamente da sua realização clandestina, à margem da legislação, cenário que não seria



de forma alguma alterado pela simples proibição ora proposta, podendo, na verdade, ser agravado por ela.

Sobre o tema, cabe acrescentar que o abate de equídeos após o afastamento do trabalho ou da reprodução é aconselhado pelos especialistas do ponto de vista humanitário e também sanitário, uma vez que reduz o risco de abandono, evitando que indivíduos com idade avançada passem fome ou se tornem vetores de doenças.

De outro lado, conforme reconhecido pelo nobre relator, há um relevante mercado consumidor de produtos derivados da equideocultura, já que, além da carne, as peles cruas e o couro desses animais são demandados para exportação aos mercados europeu e asiático.

Em 2019, o Brasil exportou 2,5 mil toneladas dessa carne *in natura* e 98,8 toneladas de pele crua e couro. E esse volume já foi, inclusive, bem maior, com 20 mil toneladas de carne embarcadas em 2004 e 23 mil toneladas de pele crua e couro vendidas ao exterior em 2005 (Dados extraídos de <https://revistas.usp.br/bjvras/article/view/174697/170794>).

A respeito, o próprio MAPA alerta no sentido de que foi identificado *“alto impacto para exportação de certos produtos para a República Popular da China e para a União Europeia (atualmente embargado) e, nacionalmente, para o consumo de certas populações em razão de seus hábitos regionais, vez que os proíbe na prática”*.

Além disso, do ponto de vista do produtor, o aproveitamento industrial da carne, da pele e de vários outros subprodutos de equídeos alvo de descarte gera algum valor de mercado para esses animais e permite que os proprietários rurais que não disponham de pastagens ou condições econômicas para os acolher e cuidar de forma adequada, obtenham algum capital para a reposição do plantel ou mesmo para o suporte familiar.

Ora, é preciso reconhecer que, quando se proíbe a prática de uma atividade comercial lícita, está-se a realizar uma intervenção nos setores da economia envolvidos que precisa estar justificada na cessação de prejuízos ou na geração de benefícios para a coletividade.



A Constituição Federal impõe, em seu art. 170, que os valores que orientam a ordem econômica podem e devem ser harmonizados entre si. Confira-se o teor do dispositivo:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Assim, é forçoso concluir que, sendo a regra o livre exercício de qualquer atividade econômica, ao pretender interditá-las, o legislador precisa demonstrar a efetividade da medida na salvaguarda de algum dos outros princípios elencados.

Com efeito, não se está aqui a rebater a necessidade de proteção à fauna e ao meio-ambiente, mas tão somente a se sustentar que há situações em que a intervenção do Estado num domínio que toca atividades de potencial econômico apresenta-se desproporcional.

Entendemos que esse é o caso do presente projeto, já que se estará a inviabilizar o desenvolvimento de um mercado promissor sem que se alcance com isso a solução para o problema dos maus-tratos e da extinção de espécies de equídeos, a qual, conforme defendeu o Ministério da Agricultura e Pecuária, perpassa pelo fomento à



estruturação de uma cadeia produtiva e pela adoção de boas práticas de manejo e não pela simples proibição do abate.

O princípio da proporcionalidade, no contexto do processo legislativo substancial, refere-se à necessidade de as restrições impostas aos direitos fundamentais por uma lei serem adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito ao objetivo que a lei visa atingir. A proporcionalidade, portanto, atua como um limite à atuação do legislador, garantindo que as medidas tomadas não sejam excessivas ou desproporcionais em relação ao fim que se pretende alcançar.

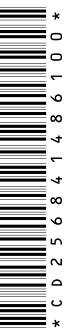
Sobre essa ponderação de valores constitucionais, é preciso lembrar que o texto constitucional, a partir da Emenda Constitucional nº 96, de 2017, valida até mesmo a realização de práticas desportivas como as vaquejadas, a despeito de sua potencialidade de gerar maus-tratos, isso tendo em vista o cotejo de valores também protegidos constitucionalmente, como a garantia do pleno exercício de direitos culturais e a proteção às manifestações das culturas populares.

Haja vista o que acabo de expor, entendo que o Projeto de Lei nº 2.387, de 2022 restringe desproporcionalmente os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, sendo, portanto, **inconstitucional**.

Sala da Comissão, em 27 de maio de 2025.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

2025-7565



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.387, DE 2022

Dispõe sobre a proibição do abate de animais equídeos e equinos para o comércio de carne para consumo ou exportação.

Autor: Deputado NEY LEPREVOST

Relator: Deputado ALENCAR SANTANA

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. ARTHUR OLIVEIRA MAIA)

Documento anexado 01

Nota Técnica Nº 4/2023/CGI/DIPOA/SDA/MAPA emitida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em face do PL 2.387/2022.





MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA
DEPARTAMENTO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM
ANIMAL UNIDADE TÉCNICA VIRTUAL DE DEFESA
AGROPECUARIA DIPOA

NOTA TÉCNICA Nº 4/2023/CGI/DIPOA/SDA/MAPA

PROCESSO Nº

21000.099208/2022-61

INTERESSADO: ASPAR/GM

1. ASSUNTO

1.1. Projeto de LEI (PL) nº 2387/2022 (24391926).

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. LEI nº 1.283 de 18 de dezembro de 1950.
2.2. LEI nº 7.889 de 23 de novembro de 1989.
2.3. Decreto nº 9.013 de 29 de março de 2017.
2.4. Portaria SDA/MAPA nº 365 de 16 de julho de 2021.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Apresenta avaliação e parecer técnico frente ao PL nº 2387, de 2022, e o voto do Relator (28673331), em atenção ao Ofício nº 159/2023/CAPL - AEAPF/AEAPF/MAPA (28673346).

4. ANÁLISE

4.1. Em atenção ao PL nº 2387 de 2022, que trata da proibição do abate de equínos e equídeos, em todo o território nacional e recebeu o voto do relator como favorável ao seu prosseguimento, reforçamos o já informado na Nota Técnica 8 (24447890) que já traz que:

4.2. O abate das espécies de açougue, incluindo a dos animais da família *Equidae*, está devidamente regulamentado no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, bem como seu manejo pré-abate, aspectos do abate humanitário e dos métodos de insensibilização autorizados, conforme Portaria SDA nº 365, 16 de julho de 2021.

4.3. O período mínimo de jejum a que são submetidos os animais de abate não possui qualquer relação com o possível "amaciamento" da carne, mas com a condição sanitária de obtenção da carcaça e seus produtos, objetivando a proteção da saúde humana, mediante redução da possibilidade de contaminação pelo conteúdo gástrico ou intestinal no processo de abate.

4.4. A legislação nacional define períodos máximos a que os animais podem permanecer sem alimentação, objetivando evitar que os animais apresentem sinais de estresse decorrente da suspensão alimentar. No caso de equídeos, o prazo máximo que os animais podem permanecer sem alimentação é de 18 horas, contados do início da suspensão alimentar, havendo obrigação para que os abatedouros forneçam alimentação apropriada aos animais caso esse período máximo seja excedido. Essas regras são contidas no art. 30 da Portaria SDA nº 365, de 16 de julho de 2021:

Art. 30. O período de jejum dos animais não deve exceder o total de:

...

II - dezoito horas para suídeos e equídeos; e

...

§2º Os animais que excedam o período máximo de jejum previsto no caput devem ser alimentados em quantidades moderadas e a intervalos adequados, exceto as aves domésticas.



§3º O tipo de alimentação fornecida aos animais deve ser compatível com aquela a que o animal esteja acostumado, em razão de seu manejo alimentar na propriedade de origem.

...

4.5. Todos animais abatidos em estabelecimentos regularizados perante os órgãos competentes da agricultura devem ser previamente insensibilizados* (* insensibilização é o procedimento aplicado ao animal para promover um estado de inconsciência e insensibilidade, evitando que o animal sinta dor ou entre em sofrimento antes de sua morte), mediante aplicação de método de validado e adaptado para a espécie animal. Os métodos de insensibilização são aprovados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e constam do Anexo da Portaria SDA nº 365, de 2021, que também estabelece uma série de obrigações e controles voltados à proteção do bem-estar dos animais de abate.

4.6. Oportuno, ainda, ressaltar que o abate de equídeos e os procedimentos para evitar seus maus tratos e proteger o bem-estar desses animais já são regulamentados na legislação brasileira (Lei nº 1.283, de 1950, Lei nº 7.889, de 1989, Decreto nº 9.013, de 2017, e Portaria SDA nº 365, de 2021).

4.7. Ademais, o abate de equídeos para o consumo humano é atividade enquadrada nos controles específicos sobre a equideocultura de que tratam a Lei nº 7.291, de 1984, que prevê que o abate desses animais apenas pode ser realizado em estabelecimentos sob inspeção federal, ou seja, registrados no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

4.8. Quanto à argumentação do abate de animais oriundo de furtos ou roubos, tal prática não encontra amparo uma vez que para o abate de animais nos estabelecimentos registrados, devem ser observadas a legislação de trânsito animal, que exige o documento de trânsito para comprovação de sua origem (GTA), além dos documentos fiscais para fins de controle das transações comerciais. O abate desse tipo de animal não ocorre em estabelecimentos registrados, ficando à margem da Lei e, por sua natureza, não seria atingido pela iniciativa, podendo inclusive, haver um aumento dessa condição uma vez que não haveria mais a possibilidade legal do abate desses animais.

4.9. Identificamos alto impacto para exportação de certos produtos para a República Popular da China e para a União Europeia (atualmente embargado) e, nacionalmente, para o consumo de certas populações em razão de seus hábitos regionais, vez que os proíbe na prática.

4.10. Em que pese a justificativa apresentada pelo projeto, a correção das inconformidades relatadas não será alcançada pela proibição do abate mas sim pelas ações de boas práticas agropecuárias nas propriedades rurais, no manejo pré-abate, e ações de fomento. Pelo exposto opinamos por apresentar parecer contrário ao seu mérito.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- 5.1. Nota Técnica 8 (SEI nº 24447890).
- 5.2. Ofício nº 159/2023 (SEI nº 28673346).
- 5.3. Despacho nº 1648 (SEI nº 28680610).
- 5.4. Despacho nº 4994 (SEI nº 28692762).

6. CONCLUSÃO

6.1. O PL nº 2387/2022, pelo prisma da legislação da fiscalização de produtos de origem animal e sua respectiva regulamentação, apresenta impacto ALTO para a exportação de certos de produtos para a República Popular da China e para a União Europeia e, nacionalmente, para o consumo de certas populações em razão de seus hábitos regionais, vez que veda o abate de diversas espécies já devidamente regulamentado, seja no aspecto sanitário, quanto no aspecto humanitário, portanto, sugerimos posicionamento CONTRÁRIO a sua redação.

6.2. Encaminha-se ao CAB/DIPOA para ciência e providências que julgar cabíveis, com vistas a SDA/MAPA.

https://sei.agro.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=41404672&infra_sis...2/3





Documento assinado eletronicamente por **DOUGLAS HAAS DE OLIVEIRA, Coordenador(a) Geral de Inspeção**, em 22/05/2023, às 07:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **28714009** e o código CRC **B8629A65**.

Referência: Processo nº 21000.099208/2022-61
28714009

SEI nº

https://sei.agro.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=41404672&infra_sis...3/3

