



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei nº 697/2025 que “Dispõe sobre a responsabilização dos tutores de cães que invadam propriedades rurais e causem danos a animais de produção no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Gilberto Cattani.

Relator: Deputado Fabio Tardin

I – Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 697/2025, de autoria do Deputado Gilberto Cattani, que dispõe sobre a responsabilização dos tutores de cães que invadam propriedades rurais e causem danos a animais de produção no âmbito do Estado de Mato Grosso (fl. 02).

Em justificativa, o autor informa que a proposta decorre de demanda apresentada pela Associação Matogrossense dos Criadores de Ovinos e Caprinos – OVINOMAT, diante de recorrentes prejuízos causados por ataques de cães a rebanhos, especialmente ovinos. Relata que o problema tem se agravado, com registros de animais feridos e perdas econômicas significativas, destacando publicação recente que ilustra a gravidade da situação. Sustenta que, apesar de o Código Civil prever responsabilidade por dano causado por animal, a ausência de norma estadual específica dificulta a responsabilização e a adoção de medidas preventivas. Assim, defende a necessidade de estabelecer mecanismos normativos que desestimulem a tutela negligente de cães, promovam segurança aos produtores e reforcem a atuação dos órgãos competentes, com destinação das multas a ações de castração e educação para a posse responsável (fls. 02-03).

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos em 22/04/2025, tendo sido lida na mesma data. Cumpriu pauta regimental nas cinco sessões subsequentes, da 23ª à 27ª, de 22/04 a 07/05/2025 (fls. 02 e 05v).

Em seguida, foi encaminhada à Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária em 09/05/2025 (fl. 05v), que exarou parecer pela aprovação da proposição na Reunião do Colegiado de 01/07/2025 (fls. 06-17).

A matéria foi aprovada em primeira votação na 55ª Sessão Ordinária, realizada em 20/08/2025, cumprindo pauta da 56ª à 60ª sessões, de 27/08 a 10/09/2025, sendo, então, encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) em 11/09/2025 (fl. 17v).

Nesta Comissão, não houve apresentação de emendas ou substitutivos, encontrando-se o projeto apto à análise quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



II – Análise

II.I - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o art. 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso (CEMT), e art. 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (RI-ALMT), opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação do Parlamento.

O exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Em seguida, procede-se à análise da constitucionalidade formal da propositura, considerando-se as disposições das Constituições Federal e Estadual, a fim de afastar eventual vício formal subjetivo, resultante de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, decorrente da inobservância das fases do processo legislativo.

Também é objeto de exame a constitucionalidade material, mediante a verificação da compatibilidade entre o conteúdo normativo e os princípios e regras constitucionais aplicáveis.

Por fim, esta Comissão aprecia a juridicidade, legalidade e observância das normas regimentais, de modo a assegurar que a proposta esteja em consonância com o ordenamento jurídico, com a jurisprudência dos tribunais superiores e com as exigências do RI-ALMT.

No caso concreto, o projeto de lei visa estabelecer, no âmbito do Estado de Mato Grosso, normas de responsabilização dos tutores de cães que invadam propriedades rurais e causem danos a animais de produção, adotando responsabilidade objetiva e prevendo espécies de danos indenizáveis (materiais, morais e ambientais), sanções administrativas com multas graduadas e possibilidade de perda da guarda na reincidência, bem como competências de fiscalização pelos órgãos ambientais, sanitários e de defesa agropecuária, com destinação dos valores arrecadados a programas de controle populacional, castração e educação para posse responsável.

Transcreve-se a parte dispositiva da proposta (fls. 02-03):

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas para a responsabilização dos tutores de cães que invadam propriedades rurais e causem danos a animais de produção no Estado de Mato Grosso.

Art. 2º. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Cães errantes ou soltos: aqueles que circulam sem supervisão ou controle em propriedades alheias;

II - Danos a animais de produção: qualquer ação que resulte em morte, mutilação, ferimentos, estresse severo ou prejuízo reprodutivo aos animais de criação da propriedade invadida;

III - Tutor: a pessoa física ou jurídica responsável pelo cão, de forma permanente ou temporária.



Art. 3º. O tutor de cães que invadam propriedades e causem danos a animais de produção responderá objetivamente pelos prejuízos causados, independentemente de dolo ou culpa.

Art. 4º. O tutor que permitir ou negligenciar a circulação de seu cão em propriedades alheias será responsável pelos seguintes danos:

I – Danos materiais, correspondentes ao valor de mercado do animal morto ou mutilado, custos com tratamento veterinário e prejuízos diretos à produção;

II – Danos morais, quando comprovado impacto relevante ao proprietário;

III – Danos ambientais, caso a ação comprometa o equilíbrio ecológico ou a fauna local.

Parágrafo único. O tutor poderá ser responsabilizado cumulativamente nas esferas cível e criminal, conforme legislação vigente.

Art. 5º. Sem prejuízo das sanções cíveis e criminais cabíveis, o tutor estará sujeito às seguintes penalidades administrativas, de competência do órgão ambiental competente:

I – Multa pecuniária de R\$ 2.000,00 por animal ferido ou mutilado;

II – Multa pecuniária de R\$ 5.000,00 por animal morto;

III – Multa pecuniária de R\$ 10.000,00 em caso de reincidência.

Art. 6º. A reincidência poderá ensejar a perda da guarda do animal, a critério das autoridades competentes.

Art. 7º. Na hipótese de não ser identificado o tutor, a responsabilidade pelo recolhimento e destinação do animal recairá sobre o Poder Executivo Municipal.

Art. 8º. A fiscalização caberá aos órgãos ambientais, sanitários e de defesa agropecuária estaduais, podendo ser realizada em conjunto com a Polícia Militar Ambiental e com apoio de autoridades municipais.

Art. 9º. Qualquer cidadão poderá realizar denúncia, assegurado o sigilo da identidade do denunciante.

Art. 10. Os valores arrecadados com as multas aplicadas serão destinados a programas públicos de controle populacional de cães errantes, campanhas de castração e ações educativas sobre posse responsável.

Art. 11. O Poder Executivo poderá firmar convênios com os municípios e entidades para a execução desta Lei.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II - Da (s) Preliminar(es)

Inexistindo questões preliminares a serem apreciadas, como emendas, substitutivos, apensamentos ou matérias prejudiciais previstas no art. 194 do RI-ALMT, passa-se à análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

“A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos:

1) competência geral da União;

2) competência de legislação privativa da União;



- 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados;
- 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas);
- 5) competência legislativa concorrente;
- 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA PRIVATIVA da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 933).

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...) em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados (...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...)

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio. (MELLO, Cleyson de Moraes; GÓES, Guilherme Sandoval. *Controle de Constitucionalidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Processo 2021, pp. 96-97).

No âmbito da competência formal a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º da CF).

O projeto de lei em análise, motivado por situação concreta e por demanda legítima dos produtores rurais, densifica, em âmbito estadual, as normas gerais já traçadas pelo Código Civil a respeito da responsabilidade por fato de animal (art. 936 do CC), sem afastar nem contrariar o regime federal. Ao estabelecer responsabilidade objetiva do tutor de cães que invadam propriedades rurais e causem danos a animais de produção, a proposição se insere no espaço de competência legislativa concorrente dos Estados para tratar de defesa agropecuária, proteção do meio ambiente e proteção da produção (CF, art. 24, V, VI e VIII), fixando parâmetros específicos



para a realidade rural mato-grossense e reforçando o dever de guarda diligente, sem instituir regime civil autônomo ou incompatível com a legislação federal.

Nessa perspectiva, não se vislumbra invasão da competência privativa da União, mas sim exercício legítimo da competência estadual para editar normas suplementares e específicas voltadas à tutela da atividade rural e à prevenção de danos a rebanhos, em harmonia com o sistema de responsabilidade já previsto no Código Civil.

O art. 7º, ao atribuir ao Poder Executivo Municipal a responsabilidade pelo recolhimento e destinação de cães quando não identificado o tutor, deve ser interpretado à luz do modelo cooperativo de federalismo, como norma de caráter geral que pressupõe a regulamentação local, sem suprimir a competência municipal para organizar seus serviços de interesse local. A lei estadual apenas explicita a necessidade de atuação do ente que, por vocação constitucional, já responde por políticas de manejo de animais errantes, respeitando-se a autonomia municipal assegurada pelos arts. 18 e 30, I, da Constituição Federal e abrindo espaço para arranjos de cooperação e convênios.

A proposição, ademais, mostra-se compatível com a esfera de auto-organização administrativa do Poder Executivo estadual ao instituir multas e estabelecer valores de referência, prever hipótese de perda da guarda na reincidência, atribuir competências fiscalizatórias a órgãos já existentes e indicar destinação de receitas a programas públicos, sem criar novos órgãos ou cargos. Em matéria ambiental e de defesa agropecuária, é recorrente que o legislador defina tipos infracionais, patamares de sanção e diretrizes de aplicação, cabendo ao Executivo a regulamentação procedimental e a operacionalização da política pública, em respeito ao princípio da separação de Poderes e à discricionariedade técnica da Administração.

Ante o exposto, à luz das Constituições Federal e Estadual, verifica-se que a propositura é formalmente constitucional, encontrando-se adequada ao modelo de repartição de competências e ao processo legislativo.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente. (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306).



Cleyson de Moraes Mello e Guilherme Sandoval Góes, trazem a seguinte definição quanto à (in) constitucionalidade material:

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos). (MELLO, Cleyson de Moraes; GÓES, Guilherme Sandoval. *Controle de Constitucionalidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Processo, 2021, pp. 90-92).

A Separação dos Poderes, prevista no art. 2º da CF e no art. 9º da CEMT, é preservada, uma vez que o projeto não suprime a discricionariedade administrativa do Poder Executivo nem exaure o espaço regulamentar. A norma estabelece diretrizes e parâmetros gerais para a responsabilização de tutores e para a atuação fiscalizatória, deixando a definição de procedimentos, fluxos internos e detalhes operacionais para atos infralegais, em consonância com o modelo de colaboração entre Legislativo e Executivo na formulação de políticas públicas de defesa agropecuária, proteção animal e segurança no meio rural.

O projeto, ainda que utilize conceitos de certa abertura, como a expressão “estresse severo” inserida no conceito de danos a animais de produção, o faz em linha com a técnica legislativa própria de normas de proteção ambiental, sanitária e de bem-estar animal, nas quais a concretização se dá à luz de critérios técnicos, laudos veterinários e regulamentação administrativa. A referência a morte, mutilação, ferimentos, estresse severo ou prejuízo reprodutivo atende ao dever de proteção suficiente dos rebanhos e pode ser interpretada de forma objetiva pelo aplicador, mediante utilização de parâmetros técnicos e prova pericial, não se caracterizando afronta à segurança jurídica ou ausência de taxatividade mínima para incidência de deveres e sanções.

O bloco sancionatório previsto nos arts. 5º e 6º, por sua vez, revela-se compatível com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ao estabelecer valores que guardam correspondência com a gravidade das condutas (ferimentos, morte e reincidência), funcionando como patamares de referência para a atuação administrativa. A aplicação concreta das multas deve observar as circunstâncias do caso, a capacidade econômica do infrator e o devido processo legal, sendo possível a dosimetria e a motivação individualizada das decisões. A previsão de perda da guarda do animal na reincidência, submetida ao crivo das autoridades competentes, configura medida extrema e excepcional, condicionada à observância de procedimento regular, com contraditório e ampla defesa, em consonância com o art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal.



A referência à perda da guarda “a critério das autoridades competentes” não autoriza decisões arbitrárias, devendo ser lida em harmonia com a Constituição e com a legislação infraconstitucional aplicável, exigindo demonstração de necessidade, adequação e proporcionalidade da medida, bem como respeito a rito administrativo que assegure defesa ao tutor. Trata-se de cláusula que reforça o poder-dever do Estado de coibir a guarda irresponsável de animais em situações de reincidência, sem afastar as garantias fundamentais.

A matriz de responsabilização cumulativa nas esferas cível, penal e administrativa (“sem prejuízo...”, “cumulativamente”) é compatível com a jurisprudência, que admite a coexistência de responsabilidades em diferentes ordens jurídicas, desde que observada a vedação ao bis in idem dentro de cada esfera. A previsão de fiscalização por múltiplos órgãos (ambientais, sanitários, defesa agropecuária, com apoio policial) reflete a natureza transversal do tema e não impede que a regulamentação e a prática administrativa estabeleçam fluxos integrados e mecanismos de cooperação, justamente para evitar sobreposição indevida de atuações, fortalecendo a proteção dos rebanhos e a prevenção de ataques.

O art. 7º, ao atribuir responsabilidade ao Poder Executivo Municipal para recolhimento e destinação de cães sem tutor identificado, harmoniza-se com a competência municipal para serviços de interesse local, funcionando como norma de articulação e cooperação federativa em matéria de manejo de animais errantes. A atuação municipal decorre de sua própria competência constitucional, e a lei estadual apenas explicita a necessidade de tratamento adequado desses animais, sem interferir na liberdade de organização interna ou na definição de prioridades orçamentárias dos Municípios.

O conjunto normativo proposto, ao reforçar a responsabilização de tutores, instituir sanções administrativas proporcionais e articular a atuação de Municípios e órgãos estaduais, mostra-se alinhado com os deveres constitucionais de proteção do meio ambiente, da produção agropecuária e da propriedade rural, contribuindo para reduzir prejuízos recorrentes sofridos pelos produtores e para fomentar a posse responsável de animais domésticos no meio rural.

Portanto, conforme exposto acima, a proposta se mostra materialmente constitucional e adequada aos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da proteção suficiente dos direitos fundamentais envolvidos.

II.V - Da Juridicidade, Legalidade e Regimentalidade

Quanto à juridicidade e à legalidade, verifica-se que a proposta se encontra em consonância com a ordem jurídica, porquanto complementa o regime de responsabilidade já existente, estabelece tipos administrativos e sanções em matéria de defesa agropecuária e proteção ambiental e respeita as balizas constitucionais de repartição de competências, proporcionalidade e devido processo. O texto disciplina a responsabilização de tutores (arts. 3º e 4º) e as sanções administrativas (arts. 5º e 6º) em termos compatíveis com a jurisprudência e com a legislação correlata, sem afrontar normas superiores.



Quanto à regimentalidade, a iniciativa parlamentar e a forma de lei ordinária mostram-se adequadas, encontrando-se a proposição regularmente submetida ao crivo da CCJR, sem óbice quanto ao rito previsto na Constituição Estadual e no Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei nº 697/2025, de autoria do Deputado Gilberto Cattani.

Sala das Comissões, em 25 de 11 de 2025.

IV - Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 697/2025 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em 25 / 11 / 2025
Presidente: Deputado (a) Eduardo Botelho
Relator: Deputado Fabio Tardin

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 697/2025, de autoria do Deputado Gilberto Cattani.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	