



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nº 50-SDHDC/GABPGR
Sistema único nº 116.061/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5728

RELATOR: Ministro **DIAS TOFFOLI**
REQUERENTE: Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal
INTERESSADOS: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Ação direta de inconstitucionalidade. EC 96/2017. Vaquejada. Ofensa à limitação material ao poder constituinte reformador. Questão já enfrentada pelo STF em sede de ADI. Parecer pelo conhecimento da ação e procedência do pedido.

I. RELATÓRIO

Cuidam, os autos, de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta em 13/06/2017 pelo Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal em face da Emenda Constitucional nº 96, promulgada em 06 de junho de 2017. Este o teor da norma impugnada:

Art. 1º O art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

Art. 225. [...]

§ 7º-Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, **não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifesta-**

ções culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A associação autora argumenta a violação, pelo poder constituinte derivado reformador, da cláusula pétrea contida no artigo 60, §4º, IV, da CF/88, segundo a qual “*Não será objeto de deliberação a proposta de EC tendente a abolir [...] IV. os direitos e garantias individuais.*”

Segundo afirma, a EC nº 96 viola o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao infringir a vedação constitucional de submissão de animais a tratamento cruel, conforme disposto no inciso VII do §1º do art. 225 da CF/88. Nesse sentido, afirma a autora que a crueldade de práticas como a vaquejada *evidencia-se à simples contemplação, e ainda é descrita em fatos pareceres técnicos, que demonstram as injúrias, as lesões, a dor e o medo infligidos aos animais [...]*, não deixando de sê-lo porque a norma assim resolve.

Afirma, ainda, que o STF, na análise da ADI 4983, reconheceu a inconstitucionalidade da Lei 15.299/2013, do Estado do Ceará, que regulamentou a vaquejada como “atividade desportiva e cultural no Estado do Ceará”.

Ressalta que, na ocasião, o STF não se limitou a declarar simplesmente a inconstitucionalidade da vaquejada isoladamente considerada. Pelo contrário, tratou a atividade justamente como “manifestação cultural”, nos termos do dispositivo estadual impugnado e do art. 215 da Constituição e, ainda assim, a considerou inconstitucional.

Alega, por fim, a violação ao Princípio da Proibição de Retrocesso, consubstanciada na promulgação da norma impugnada após vasta jurisprudência.

dência do STF construída, ao longo dos anos, na direção da preservação e garantia de um conjunto de proteções ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na vertente da proteção aos animais.

A ação foi protocolada em 13/06/2017 e distribuída ao Ministro Dias Toffoli.

Adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/99, foram solicitadas informações aos requeridos e determinada a abertura de vistas sucessivas ao AGU e à PGR.

Informações da Câmara dos Deputados prestadas em 14/07/2017 (doc. 39 dos autos eletrônicos), no sentido da regularidade da tramitação da PEC 304/2017, que deu origem à Emenda Constitucional nº 96/2017.

Em 01 de agosto de 2017 foram prestadas informações pelo Presidente do Senado Federal argumentando a ilegitimidade da associação autora, uma vez que o Supremo Tribunal Federal teria negado pedido da requerente para ingressar nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4983, por suposta ausência de representatividade e, no mérito, pela constitucionalidade do ato impugnado, com fundamento no livre exercício dos direitos culturais previsto no artigo 215 da CF/88.

Afirmou, ainda, que o foro máximo de debates acerca de regulamentações e proibições é o Poder Legislativo, que cumpriu o seu papel ao consolidar as posições encontradas na sociedade e ao emanar a norma questionada e que **“é evidente que rodeios, vaquejadas e competições similares não vão desaparecer porque foram declaradas inconstitucionais”**

Do documento 58 dos autos eletrônicos conta manifestação da AGU em defesa do ato impugnado, pugnano pelo não conhecimento do feito, face à ilegitimidade da autora e, no mérito, pela sua improcedência.

É a síntese do necessário.

II. DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA

No que tange à sustentada ilegitimidade ativa da requerente, tem-se que a alegação não merece prosperar.

O Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal congrega 138 (cento e trinta e oito) entidades de defesa dos animais, distribuídas em 20 (vinte) unidades da federação.

A rejeição, por esta Corte, à sua participação na ação direta de inconstitucionalidade nº 4.983/CE deu-se, pelo que se pode compreender da decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio, posteriormente confirmada em sede de embargos declaratórios, em razão do estágio processual em que pleiteada a intervenção, quando já não havia mais possibilidade de a requerente contribuir com o deslinde da questão - e não em razão das características da autora, o que sequer foi objeto da decisão.

Por outro lado, o próprio STF, na análise do conceito de “entidade de classe de âmbito nacional”, já declarou a necessidade de se interpretar de maneira ampla a possibilidade de participação social nas ações de controle concentrado, abarcando também a chamada “associação de associações”, desde que haja pertinência temática e significativa abrangência nacional. Vejamos, a seguir, julgados parcialmente transcritos:

“É entidade de classe de âmbito nacional – como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX) – aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, **o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe**. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das ‘associações de associações de classe’, de âmbito nacional, para a ação direta de inconstituo-

nalidade." (ADI 3.153-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 12-8-2004, Plenário, DJ de 9-9-2005.)

“A Lei federal 11.516/2007. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Legitimidade da Associação Nacional dos Servidores do Ibama. (...) **A democracia participativa delineada pela Carta de 1988 se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais, por isso que é de se conjurar uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de "entidade de classe de âmbito nacional" previsto no art. 103, IX, da CRFB.** A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como conseqüência de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional. In casu, a entidade proponente da ação sub judice possui ampla gama de associados, distribuídos por todo o território nacional, e que representam a integralidade da categoria interessada, qual seja, a dos servidores públicos federais dos órgãos de proteção ao meio ambiente.” (ADI 4.029, rel. Min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012).

“**O fato de a associação requerente congregar diversos segmentos existentes no mercado não a descredencia para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade – evolução da jurisprudência.** (...) Surge a pertinência temática, presente ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por associação, quando esta congrega setor econômico que é alcançado, em termos de tributo, pela norma atacada. (ADI 3.413, rel. Min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, P, DJE de 1º-8-2011).

In casu, trata-se de “associação de associações”, de âmbito nacional, sendo composta por associações unidas pelo mesmo propósito de proteção e bem-estar animal em suas diversas facetas, espalhadas por vinte Estados da Federação. Cumpre, assim, o requisito constitucional referente a ser uma “entidade de classe de âmbito nacional”.

III. MÉRITO

No mérito, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Como bem apontado na petição inicial, a EC 96/2017 teve por motivação exclusiva contornar a declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de leis estaduais que regulamentaram a prática da vaquejada, já reconhecida por esta Corte como atividade que submeta animais a tratamento violento e cruel e, portanto, incompatível com a ordem constitucional - arts. 1º, III (princípio da dignidade humana), e 225, § 1º, VII (proteção da fauna contra crueldade), da Constituição da República.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se mais de uma vez sobre os fatos trazidos nestes autos, em especial por meio da petição inicial da ADI 5.772/DF, em que pleiteada, além da inconstitucionalidade da EC 96/2017, o mesmo pronunciamento da Corte em relação às Leis 13.364/2016 e Lei 10.220/2001, que definem a vaquejada como prática não cruel, manifestação da cultura nacional e patrimônio cultural imaterial.

Nesse sentido, passa-se a expor os pontos levantados na referida ação e que em tudo se aplicam à presente.

III.1. DA LIMITAÇÃO MATERIAL AO PODER CONSTITUINTE REFORMADOR - AS CLÁUSULAS PÉTREAS

O Supremo Tribunal Federal admite sujeição de emendas constitucionais a controle concentrado de constitucionalidade, tendo por parâmetro as limitações formais, circunstanciais e materiais (explícitas e implícitas) inscritas nos §§1º a 4º do art. 60 da Constituição da República de 1988 (as chamadas cláusulas pétreas).¹

Os direitos e garantias individuais, com os demais preceitos arrolados no art. 60, §4º, da Constituição, constituem a essência do ordenamento constitucional. São normas materialmente – e não apenas formalmente – constitucionais. Para manutenção da integridade da ordem constitucional, é imperiosa a preservação do núcleo fundamental delimitado naquelas normas. Qualquer tentativa de abolir os princípios essenciais do texto constitucional deve ser rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal.

É certo que, como registra a orientação jurisprudencial do STF, “as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege”.²

O direito de preservação à integridade do ambiente constitui direito humano de terceira geração e consubstancia “prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, como o é o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, constitui uma realidade a que não mais se mostram alheios ou in-

¹ Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 830/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. 14/4/1993, maioria. *Diário da Justiça*, 16 set. 1994. STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 2.356/DF. Rel.: Min. Neri da Silveira. Redator para acórdão: Min. Ayres Britto. 25/11/2010, *DJe*, 19 maio 2011.

² STF. Plenário. ADI 2.024/DF. Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. 3/5/2007, un. *DJ*, 22 jun. 2007.

sensíveis [...] os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional”.³

A Emenda Constitucional 96, de 6 de junho de 2017, ao não considerar cruéis práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam “manifestações culturais” (e este é conceito extremamente vago, no qual múltiplas práticas podem ser inseridas), colide na raiz com as normas constitucionais de proteção ao ambiente e, em particular, com as do art. 225, § 1º, VI, que impõe ao poder público a proteção da fauna e da flora e veda práticas que submetam animais a crueldade (inciso VII).

III.2. DA VAQUEJADA

A vaquejada é a prática na qual dois vaqueiros montados a cavalo objetivam derrubar animais puxando-os pela cauda, nos limites de área previamente definida. Surgiu da necessidade de reunir o gado criado solto em campos não demarcados e de apartar os animais de cada proprietário. José EUZÉBIO FERNANDES BEZERRA relata-lhe a origem:

Na verdade, tudo começou aqui pelo Nordeste com o Ciclo dos Currais. É onde entram as apartações. Os campos de criar não eram cercados. O gado, criado em vastos campos abertos, distanciava-se em busca de alimentação mais abundante nos fundos dos pastos. Para juntar gado disperso pelas serras, caatingas e tabuleiros, foi que surgiu a apartação.

Escolhia-se antecipadamente uma determinada fazenda e, no dia marcado para o início da apartação, numerosos fazendeiros e vaqueiros devidamente encourados partiam para o campo, guiados pelo fazendeiro anfitrião, divididos em grupos espalhados em todas as direções à procura da gadaria solta pelos “campos tão bonitos”, no dizer do poeta dos vaqueiros, que em vida se chamou Fabião das Queimadas.

Naquele tempo, o fazendeiro também fazia o “serviço de campo” e se arriscava aos mesmos perigos enfrentados pelos vaqueiros profissionais. O gado encontrado era cercado em uma malhada ou rodeador, lugar mais ou menos aberto, comumente sombreado por algumas árvores, onde as reses costumavam proteger-se do

³ Voto do Min. Celso de Mello. STF. Plenário. MS 22.164/SP. Rel.: Min. Celso de Mello. 30/10/1995, unânime. *DJ*, 17 nov. 1995.

sol, e neste caso o grupo de vaqueiros se dividia. Habitualmente ficava um vaqueiro aboiador para dar sinal do local aos companheiros ausentes. Um certo número de vaqueiros ficava dando o cerco, enquanto os outros continuavam a campear. Ao fim da tarde, cada grupo encaminhava o gado através de um vaquejador, estrada ou caminho aberto por onde conduzir o gado para os currais da fazenda.

O gado era tangido na base do traquejo, como era chamada a prática ou jeito de conduzi-lo para os currais. Quando era encontrado um barbatão da conta do vaqueiro da fazenda-sede, ou da conta de vaqueiro de outra fazenda, era necessário pegá-lo de carreira. Barbatão era o touro ou novillo que, por ter sido criado nos matos, se tornara bravio. Depois de derrubado, o animal era peado e enchocalhado. Quando a rês não era peada, era algemada com uma alga de madeira, pequena forquilha colocada em uma de suas patas dianteiras para não deixá-la correr.⁴

De início, vaquejadas eram eventos realizados após a separação do gado. Aos poucos, popularizaram-se, tornaram-se evento público de competição e passaram a ser fortemente exploradas como atividade econômica, com disputa entre os vaqueiros, cobrança de ingressos dos espectadores, venda de produtos no entorno do evento e distribuição de prêmios.⁵ A atividade passou por certa descaracterização e assemelha-se à tradição original apenas na técnica de puxar o rabo do bovino, violentamente, a fim de derubá-lo.

Pouco subsiste a necessidade de reunir gado solto no campo, a fim de apartá-lo. O tratamento lesivo imposto aos animais decorre de objetivos esportivos e lucrativos. A competição atual é descrita por EDUARDO ROCHA DIAS e JOSÉ GLAUTON GURGEL LINS, nos seguintes termos:

Atualmente, a vaquejada é uma festa que se comemora sobre um cenário de dois personagens essenciais: o boi e o vaqueiro. Configura-se como um torneio, uma competição, em que dois

⁴ *Apud* GORDILHO, Heron José de Santana; FIGUEIREDO, Francisco José Garcia. A vaquejada à luz da Constituição da República. *Revista de Biodireito e direitos dos animais*, v. 2, n. 2 (2016). Disponível em < <http://bit.ly/2w37jee> > ou < <http://www.index-law.org/index.php/revistarbda/issue/view/133> >; acesso em 02 maio 2018.

⁵ Em apenas um estudo de Medicina Veterinária, realizado de ago/2009 a abr/2010 em poucas cidades do Rio Grande do Norte, cobrindo 15 vaquejadas, participaram 2.061 equinos, o que dá ideia do número formidável de animais envolvidos nessa prática (DIAS, Regina Valéria da Cunha *et alii*. Estudo epidemiológico da síndrome cólica de equinos em parques de vaquejada no Estado do Rio Grande do Norte, Brasil. *Veterinária e Zootecnia*. Dez. 2013; 20(4), p. 683-698).

vaqueiros, um intitulado “esteira”⁶ e outro [o] “puxador”,⁷ cavalgam em perseguição a um touro, boi ou novilho, com o propósito de derrubá-lo pela cauda no interior de duas faixas paralelas distante[s] dez metros uma da outra, marcados no chão com cal e localizadas a algumas dezenas de metros da largada. Em geral, quando o animal sai do *brete*, o “esteira” apanha sua cauda e a entrega para o “puxador” que a enrola na mão ou no punho e avança para as linhas paralelas com o propósito de derrubar o animal, tracionando-o violentamente em sentido diagonal, de modo a favorecer uma violenta queda com o objetivo de que as quatro patas do novilho fiquem suspensas pelo menos por um instante. Assim é que se pontua na vaquejada e o narrador diz “valeu boi!”⁸.

Maus tratos intensos a animais são **inerentes** às vaquejadas, **indissociáveis** delas, pois, para derrubar o boi, o vaqueiro deve puxá-lo com força pela cauda, após torcê-la com a mão para maior firmeza. Isso provoca luxação das vértebras que a compõem, lesões musculares, ruptura de ligamentos e vasos sanguíneos e até rompimento da conexão entre a cauda e o tronco (*a desinserção da cauda*, evento não raro em vaquejadas), comprometendo a medula espinhal. As quedas perseguidas no evento, além de evidente e intensa sensação dolorosa, podem causar traumatismos graves da coluna vertebral dos animais, causadores de patologias variadas, inclusive paralisia, e de outras partes do corpo, a exemplo de fraturas ósseas. Não há possibilidade de realizar vaquejada sem maus-tratos e sofrimento profundo dos animais.

III.3. DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA PRÁTICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A norma promulgada pelo constituinte derivado contraria recente decisão do Supremo Tribunal Federal que assentou a inconstitucionalidade das vaquejadas e definiu que “a obrigação de o Estado garantir todos o pleno

⁶ Também denominado “batedor de esteira”.

⁷ Também denominado “derrubador”.

⁸ DIAS, Eduardo Rocha; LINS, José Glauton Gurgel. *Colisão de direitos fundamentais: manifestações culturais e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A inconstitucionalidade da lei regulamentadora da vaquejada no Estado do Ceará*. Disponível em: <<http://bit.ly/2eHWiMP>> ou <http://www.direitosculturais.com.br/anais_interna.php?id=3>. Acesso em: 5 set. 2017.

exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade”.⁹

A estreita associação entre a tutela constitucional do ambiente (aí incluída, naturalmente, a proteção da fauna), os direitos fundamentais e a dignidade humana foi bem percebida por diferentes ministros nos votos que proferiram na ADI 4.983/CE. Em seu voto, o Min. CELSO DE MELLO invocou valiosa ponderação do Min. NÉRI DA SILVEIRA, quando do julgamento do RE 153.531/SC, ao repudiar a alegação de que práticas de crueldade contra animais possam caracterizar “manifestações de índole cultural”, fundadas em usos e costumes populares verificados no território nacional:

[...]

A cultura pressupõe desenvolvimento que contribua para a realização da dignidade da pessoa humana e da cidadania e para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Esses valores não podem estar dissociados da compreensão do exercício dos direitos culturais e do acesso às fontes da cultura nacional, assim como previsto no art. 215, suso transcrito. Essa é uma vertente de entendimento da matéria sob o ponto de vista constitucional.

[...]

Entendo, dessa maneira, que os princípios e valores da Constituição em vigor, que informam essas normas maiores, apontam no sentido de fazer com que se reconheça a necessidade de se impedirem as práticas, não só de danificação ao meio ambiente, de prejuízo à fauna e à flora, mas, também, que provoquem a extinção de espécies ou outras que submetam os animais a crueldade. A Constituição, pela vez primeira, tornou isso preceito constitucional, e, assim, não parece que se possam conciliar determinados procedimentos, certas formas de comportamento social, tal como a denunciada nos autos, com esses princípios, visto que elas estão em evidente conflito, em inequívoco atentado a tais postulados maiores.

[...]

⁹ STF. Plenário. ADI 4.983/CE. Rel.: Min.Marco Aurélio. 6/10/2016, maioria. *DJ eletrônico* 87, 26 abr. 2017.

Portanto, não se pode dissociar a proteção da fauna, particularmente contra tratamento cruel, mesmo que em nome de manifestações culturais vestustas, da proteção e valorização que a própria Constituição atribui à dignidade humana. Por contrapor-se a esse plexo normativo, a Emenda Constitucional 96/2017 fere direitos fundamentais e um dos objetivos centrais da República Federativa do Brasil. Em consequência, afronta a cláusula pétreia do art. 60, § 4º, IV, da lei fundamental brasileira e sujeita-se a controle concentrado de constitucionalidade.

Diferentemente das constituições anteriores, a tutela do ambiente possui capítulo específico na Constituição da República de 1988, que estabeleceu para o poder público e a coletividade dever de preservar o ambiente e consagrou direito fundamental a ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se de direito fundamental (ou humano) de terceira dimensão (ou terceira geração, para alguns), pautado pela solidariedade e fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano, tanto das gerações atuais quanto das futuras. Como os demais direitos fundamentais, o direito a ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível e inalienável e impõe ao estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer. Determinadas práticas, conquanto antigas, podem e devem vir a ser proscritas, em virtude de concepções modernas de proteção digna e apropriada da fauna, da flora e da própria humanidade, em última análise.

A prática de vaquejada, não obstante sua antiguidade e seu relevo em certas regiões do país, é incompatível com os preceitos constitucionais que obrigam a República a preservar a fauna, a assegurar ambiente equilibrado e, sobretudo, a evitar desnecessário tratamento cruel de animais.

O direito ao meio ambiente equilibrado é qualificado por Andreas Joachim Krell, apropriadamente, como circular, “cujo conteúdo precisa ser definido em função do interesse comum, o que fortifica a sua dimensão

objetiva; na verdade, é um direito que acaba se voltando contra seus próprios titulares”.¹⁰

Nesse contexto, o art. 225, § 1º, atribui ao poder público instrumentos e providências destinados a assegurar o direito a ambiente ecologicamente equilibrado. A noção de poder público compreende todas as entidades federadas, de maneira que a Constituição impõe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever de defender e preservar o ambiente, a cumprir-se de modo cooperativo. Por isso, consoante seu art. 23, VI e VII, são competências materiais daqueles entes “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

Entre as medidas previstas pela Constituição da República para garantir ambiente equilibrado, o art. 225, § 1º, VII, impõe ao poder público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

A Constituição, portanto, destaca a natureza cogente da vedação a tratamento cruel da fauna e impõe ao Estado e à coletividade o dever de proteção de animais, tanto silvestres quanto domesticados. Proteção da fauna, em todos os seus aspectos possíveis, é a medida necessária a assegurar o direito fundamental à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por outro lado, o Ministro ROBERTO BARROSO destacou, no julgamento da ADI 4.983/CE, o caráter autônomo da vedação da crueldade contra animais, a qual deve ser respeitada independentemente de avaliação do equilíbrio ambiental:

Portanto, a vedação da crueldade contra animais na Constituição Federal deve ser considerada uma norma autônoma, de modo que sua proteção não se dê unicamente em razão de uma função ecológica ou preservacionista, e a fim de que os animais não sejam reduzidos à mera condição de elementos do meio ambiente.

¹⁰ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao art. 225. In: CANOTILHO *et alii*, *Comentários à Constituição do Brasil*, obra citada na nota 4, p. 2.082.

Só assim reconheceremos a essa vedação o valor eminentemente moral que o constituinte lhe conferiu ao propô-la em benefício dos animais sencientes. Esse valor moral está na declaração de que o sofrimento animal importa por si só, independentemente do equilíbrio do meio ambiente, da sua função ecológica ou de sua importância para a preservação de sua espécie.¹¹

A disciplina constitucional está em consonância com os preceitos consagrados na Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, de junho de 1972:

2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos. [...]

6. Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas. [...]¹²

¹¹ STF. Plenário. ADI 4.983/CE. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 6/10/2016, maioria. *DJe* 87, 26 abr. 2017.

¹² Disponível em: < <http://bit.ly/1o1jBj0> > ou < http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf >. Acesso em: 5 set. 2017.

Em evidente desrespeito aos limites materiais da reforma da ordem constitucional, o poder constituinte derivado aprovou emenda à Constituição da República incompatível com normas constitucionais que vedam expressamente tratamento cruel aos animais, que protegem o núcleo essencial de direitos fundamentais e o princípio da dignidade humana, porquanto a emenda legitima práticas totalmente incompatíveis com o dever constitucional e direito fundamental de proteção da fauna, ao rotular, de forma artificiosa, como não cruéis práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam “manifestações culturais” reguladas por lei específica.

A emenda constitucional ainda contém uma ilogicidade insuperável: define como não cruéis as práticas desportivas se forem reconhecidas como manifestação cultural. Ocorre que a crueldade intrínseca a determinada atividade não desaparece pelo fato de uma norma jurídica a rotular como “manifestação cultural”. A crueldade ali permanecerá, qualquer que seja o tratamento jurídico a ela atribuído e não há dúvida de que animais envolvidos em vaquejadas são submetidos a condições degradantes e sistemáticas de lesões e maus-tratos, as quais caracterizam tratamento cruel, que encontra vedação no art. 225, § 1º, VII, da Constituição da República.

Na verdade, não fosse talvez por sua disseminação e tradição e por certa indefinição jurídica – que se deve afastar com o tempo –, vaquejadas poderiam enquadrar-se na incriminação de abuso e maus-tratos contra animais, constante do tipo do art. 32, *caput*, da Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998).¹³

Evidencia-se, portanto, conflito aparente entre o dever de proteção ao ambiente, consubstanciado na vedação de tratamento cruel à fauna, e a proteção a manifestações culturais e práticas esportivas (arts. 215 e 217 da CR). Interpretação sistemática impõe que ambas as dimensões sejam analisadas à luz dos demais preceitos do texto constitucional, de maneira que não é possível extrair da Constituição autorização para impor sofrimento intenso e

¹³ “Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:
Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.”

para mutilar animais, com fundamento no exercício de direitos culturais e esportivos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consigna que manifestações culturais e esportivas devem ser garantidas e estimuladas, desde que orientadas pelo direito fundamental a ambiente ecologicamente equilibrado. Não se devem admitir atividades lesivas ao ambiente e que tratem animais de modo cruel. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de realizar eventos culturais e esportivos, submeter espécies animais a práticas violentas e cruéis.

Com esse fundamento, o STF declarou inconstitucional lei fluminense que autorizava realização de competições entre aves combatentes (as brigas ou rinhas de galo):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – BRIGA DE GALOS (LEI FLUMINENSE Nº 2.895/98) – LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE, PERTINENTE A EXPOSIÇÕES E A COMPETIÇÕES ENTRE AVES DAS RAÇAS COMBATENTES, FAVORECE ESSA PRÁTICA CRIMINOSA – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE ESTIMULA O COMETIMENTO DE ATOS DE CRUELDADE CONTRA GALOS DE BRIGA – CRIME AMBIENTAL (LEI Nº 9.605/98, ART. 32) – MEIO AMBIENTE – DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) – PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE – PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA FAUNA (CF, ART. 225, § 1º, VII) – DESCARACTERIZAÇÃO DA BRIGA DE GALO COMO MANIFESTAÇÃO CULTURAL – RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA – AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE AUTORIZA A REALIZAÇÃO DE EXPOSIÇÕES E COMPETIÇÕES ENTRE AVES DAS RAÇAS COMBATENTES – NORMA QUE INSTITUCIONALIZA A PRÁTICA DE CRUELDADE CONTRA A FAUNA – INCONSTITUCIONALIDADE.

– A promoção de briga de galos, além de caracterizar prática criminosa tipificada na legislação ambiental, configura conduta atentatória à Constituição da República, que veda a submissão de animais a atos de crueldade, cuja natureza perversa, à seme-

lhança da “farra do boi” (RE 153.531/SC), não permite sejam eles qualificados como inocente manifestação cultural, de caráter meramente folclórico. Precedentes.

– A proteção jurídico-constitucional dispensada à fauna abrange tanto os animais silvestres quanto os domésticos ou domesticados, nesta classe incluídos os galos utilizados em rinhas, pois o texto da Lei Fundamental vedou, em cláusula genérica, qualquer forma de submissão de animais a atos de crueldade.

– Essa especial tutela, que tem por fundamento legitimador a autoridade da Constituição da República, é motivada pela necessidade de impedir a ocorrência de situações de risco que ameacem ou que façam periclitare todas as formas de vida, não só a do gênero humano, mas, também, a própria vida animal, cuja integridade restaria comprometida, não fora a vedação constitucional, por práticas aviltantes, perversas e violentas contra os seres irracionais, como os galos de briga (*Gallus gallus*). Magistério da doutrina.

ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL.

– Não se revela inepta a petição inicial, que, ao impugnar a validade constitucional de lei estadual, (a) indica, de forma adequada, a norma de parâmetro, cuja autoridade teria sido desrespeitada, (b) estabelece, de maneira clara, a relação de antagonismo entre essa legislação de menor positividade jurídica e o texto da Constituição da República, (c) fundamenta, de modo inteligível, as razões consubstanciadoras da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor e (d) postula, com objetividade, o reconhecimento da procedência do pedido, com a conseqüente declaração de ilegitimidade constitucional da lei questionada em sede de controle normativo abstrato, delimitando, assim, o âmbito material do julgamento a ser proferido pelo Supremo Tribunal Federal. Precedentes.¹⁴

A Ministra CARMEN LÚCIA destacou o dever do estado de vedar práticas que submetam animais a maus-tratos. Asseverou que “se a coletividade sozinha não conseguir fazer com que o folclore e a cultura seja[m] produção em benefício da vida e da dignidade, incumbe ao Estado vedar práticas que conduzam a isso. É uma tônica que, a meu ver, precisamos dar; não é o Estado que tem de ficar proibindo ou impondo às pessoas condutas que dignifiquem, mas a sociedade é que deve fazer isso. A sociedade tem de ser democrática para termos um Estado verdadeiramente democrático [...]. Quer

¹⁴STF. Plenário. ADI 1.856/RJ. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 26/5/2011, un. DJe 198, 13 out. 2011.

dizer, há tanta violência, mas a violência, que parte de cada um, precisa ser coibida só nos excessos”.

O tratamento cruel de animais em brigas de galo foi igualmente declarado inconstitucional nas ADIs 2.514/SC¹⁵ e 3.776/RN.¹⁶ No julgamento desta, o Min. CEZAR PELUSO aduziu que “é postura aturada da Corte repudiar autorização ou regulamentação de qualquer entretenimento que, sob justificativa de preservar manifestação cultural ou patrimônio genético de raças ditas combatentes, submeta animais a práticas violentas, cruéis ou atroz, porque contrárias ao teor do art. 225, § 1º, VII, da Constituição da República”.

A “farra do boi”, evento comumente realizado no Estado de Santa Catarina, também teve sua inconstitucionalidade reconhecida pelo STF:

COSTUME – MANIFESTAÇÃO CULTURAL – ESTÍMULO – RAZOABILIDADE – PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA – ANIMAIS – CRUELDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do artigo 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado “farra do boi”.¹⁷

¹⁵“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 11.366/00 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ATO NORMATIVO QUE AUTORIZA E REGULAMENTA A CRIAÇÃO E A EXPOSIÇÃO DE AVES DE RAÇA E A REALIZAÇÃO DE ‘BRIGAS DE GALO’. A sujeição da vida animal a experiências de crueldade não é compatível com a Constituição do Brasil. Precedentes da Corte. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.” STF. Plenário. ADI 2.514/SC. Rel.: Min. EROS GRAU. 29/6/2005, un. DJ, 9 dez. 2005.

¹⁶“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 7.380/98, do Estado do Rio Grande do Norte. Atividades esportivas com aves das raças combatentes. ‘Rinhas’ ou ‘Brigas de galo’. Regulamentação. Inadmissibilidade. Meio Ambiente. Animais. Submissão a tratamento cruel. Ofensa ao art. 225, § 1º, VII, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei estadual que autorize e regulamente, sob título de práticas ou atividades esportivas com aves de raças ditas combatentes, as chamadas ‘rinhas’ ou ‘brigas de galo’.” STF. Plenário. ADI 3.776/RN. Rel.: Min. CEZAR PELUSO. 14/6/2007, un. DJe 47, 28 jun. 2007.

¹⁷ STF. Segunda Turma. Recurso extraordinário 153.531/SC. Rel. (com voto vencedor): Min. FRANCISCO REZEK. Redator para acórdão: Min. MARCO AURÉLIO. 3/6/1997, maioria. DJ, 13 mar. 1998.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal analisou, de maneira específica, a compatibilidade da prática de vaquejada com a Constituição da República, e posicionou-se no sentido de que “a obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade”.¹⁸

Posteriormente a essa decisão, o Congresso Nacional aprovou a Lei 13.364, de 29 de novembro de 2016, que eleva rodeios, vaquejadas e respectivas expressões artístico-culturais à condição de “manifestação cultural nacional” e de “patrimônio cultural imaterial”, e, em 6 de junho de 2017, a Emenda Constitucional 96, que não considera cruéis práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam “manifestações culturais”. Sobre o tema, existe também a Lei 10.220/2001 que equipara peão praticante de vaquejada a atleta profissional. O conjunto normativo é incompatível com a ordem constitucional, porquanto viola frontalmente as normas constitucionais apontadas, que vedam expressamente tratamento cruel a animais, protegem o núcleo de direitos fundamentais e o princípio da dignidade humana.

São pertinentes as palavras do Min. ROBERTO BARROSO:

Reconheço que a vaquejada é uma atividade esportiva e cultural com importante repercussão econômica em muitos Estados, sobretudo os da região Nordeste do país. Não me é indiferente este fato e lastimo sinceramente o impacto que minha posição produz sobre pessoas e entidades dedicadas a essa atividade. No entanto, tal sentimento não é superior ao que sentiria em permitir a continuação de uma prática que submete animais a crueldade. Se os animais possuem algum interesse incontestável, esse interesse é o de não sofrer. Embora ainda não se reconheça a titularidade de direitos jurídicos aos animais, como seres sencientes, têm eles pelo menos o direito moral de não serem submetidos a crueldade. Mesmo que os animais ainda sejam utilizados por nós em outras situações, o constituinte brasileiro fez a inegável opção ética de reconhecer o seu interesse mais primordial: o interesse de não sofrer quando esse sofrimento puder ser evitado.¹⁹

¹⁸ STF. Plenário. ADI 4.983/CE. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 6/10/2016, maioria. DJe 87, 26 abr. 2017.

¹⁹ Voto do Min. ROBERTO BARROSO na ADI 4.983/CE.

Não há dúvida de que práticas cruéis como vaquejadas, brigas de galo, a farra do boi e atividades análogas colidem com a Constituição da República, principalmente com o art. 225, § 1º, VII.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a preservação do ambiente deve prevalecer sobre práticas e esportes que subjuguem animais em situações indignas, violentas e cruéis. Essas manifestações, não obstante sua importância no passado, devem ceder diante da nova realidade social que a Constituição de 1988 busca modelar.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina a Procuradora-Geral da República pelo conhecimento e, no mérito, pela procedência do pedido formulado, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017.

Brasília (DF), 3 de maio de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República