



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5772

Requerente: Procurador-Geral da República

Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional, Mesa da Câmara dos Deputados e Mesa do Senado Federal

Relator: Ministro Roberto Barroso

Ambiental. Emenda Constitucional nº 96/2017, que acrescenta o § 7º ao artigo 225 da Carta de 1988 para dispor que não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. Expressões contidas na Lei nº 13.364/2016, que considera a vaquejada como manifestação cultural nacional e patrimônio cultural imaterial, e na Lei nº 10.220/2001, que institui normas gerais relativas à atividade de peão de rodeio, o qual é definido como atleta profissional. Alegação de ofensa aos artigos 1º, inciso III, da Constituição, que estatui o princípio da dignidade humana; 60, § 4º, inciso IV, da Lei Maior, que veda a deliberação acerca de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais; e 225, § 1º, inciso VII, da Carta Republicana, que impõe ao Poder Público o dever de proteção da fauna, vedadas as práticas que submetam os animais a crueldade. Limites do controle de constitucionalidade das emendas constitucionais. Inexistência de vulneração aos preceitos invocados como parâmetros de controle. As expressões legais questionadas não autorizam a sujeição de animais a maus-tratos. Manifestação pela improcedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo então Procurador-Geral da República, tendo por objeto a Emenda Constitucional nº 96, de 06 de junho de 2017, que “*acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica*”; a expressão “*a Vaquejada*”, contida nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016; e a expressão “*as vaquejadas*”, constante do artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220, de 11 de abril de 2001. Eis o teor das disposições impugnadas:

Emenda Constitucional nº 96/2017.

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 manifestações 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.”
(NR)

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

Lei nº 13.364/2016.

Art. 1º Esta Lei eleva o Rodeio, **a Vaquejada**, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestações da cultura nacional e de patrimônio cultural imaterial.

Art. 2º O Rodeio, **a Vaquejada**, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, passam a ser considerados manifestações da cultura nacional.

Art. 3º Consideram-se patrimônio cultural imaterial do Brasil o Rodeio, **a Vaquejada** e expressões decorrentes, como:

I - montarias;

II - provas de laço;

III - apartação;

IV - bulldog;

V - provas de rédeas;

VI - provas dos Três Tambores, Team Penning e Work Penning;

VII - paleteadas; e

VIII - outras provas típicas, tais como Queima do Alho e concurso do berrante, bem como apresentações folclóricas e de músicas de raiz.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Grifou-se).

Lei nº 10.220/2001.

Art. 1º Considera-se atleta profissional o peão de rodeio cuja atividade consiste na participação, mediante remuneração pactuada em contrato próprio, em provas de destreza no dorso de animais eqüinos ou bovinos, em torneios patrocinados por entidades públicas ou privadas.

Parágrafo único. Entendem-se como provas de rodeios as montarias em bovinos e eqüinos, **as vaquejadas** e provas de laço, promovidas por entidades públicas ou privadas, além de outras atividades profissionais da modalidade organizadas pelos atletas e entidades dessa prática esportiva. (Grifou-se).

O requerente sustenta, inicialmente, que a emenda questionada afrontaria o núcleo essencial do direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no artigo 225, § 1º, inciso VII, da Carta Republicana¹ e, por consequência, violaria o disposto no artigo 60, § 4º, inciso IV, da Lei Maior², que veda a deliberação acerca de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

¹ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VII – 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.”

² “Art. 60. (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

IV - os direitos e garantias individuais.”

Nessa linha, o autor afirma que a 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*” (fl. 11 da petição inicial).

Assim, em seu entendimento, as normas questionadas vulnerariam o citado artigo 225, § 1º, inciso VII, da Constituição, cujo teor, voltado a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, imporia ao Poder Público o dever de proteção da fauna, vedadas as práticas que submetam os animais a crueldade. Por idêntica razão, considera que haveria ofensa à dignidade humana, preceito estatuído no artigo 1º, inciso III, da Carta de 1988³.

O requerente afirma que, em semelhantes situações de aparente conflito entre a norma constitucional que determina a preservação do meio ambiente e as disposições que protegem as manifestações culturais e práticas esportivas (artigos 215 e 217 da Lei Maior⁴), essa Suprema Corte teria decidido que “*não é possível, a pretexto de realizar eventos culturais e esportivos, submeter espécies animais a práticas violentas e cruéis*” (fl. 23 da petição inicial).

Com esteio em tais argumentos, o autor pede a suspensão cautelar

³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
(...)

III - a dignidade da pessoa humana;”

⁴ “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”

“Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.”

das normas atacadas e, no mérito, a declaração da sua inconstitucionalidade.

O processo foi distribuído ao Ministro Relator Roberto Barroso, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações aos requeridos, bem como determinou a oitiva da Advogada-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Senado Federal sustentou a regularidade do processo legislativo que resultara na promulgação da Emenda Constitucional nº 96/2017, bem como a improcedência dos pedidos veiculados na petição inicial. Asseverou, a propósito, que a emenda sob investiva “(...) *afigura-se como uma solução jurídica e constitucional adequada e necessária na busca de um quadro de equilíbrio na defesa dos chamados animal rights quando defrontados com um evento de forte conotação social e cultural, com raízes na memória nacional, que é a vaquejada, praticada desde séculos em várias regiões do Brasil, notadamente no interior*” (fl. 08 das informações prestadas).

Acrescentou, ainda, que “*a vaquejada foi considerada como sendo patrimônio cultural imaterial do Brasil pela Lei Federal nº 13.364/2016, em um expresse reconhecimento, por parte do legislador, da relevância desta prática como elemento integrante do quadro sociocultural de ampla parcela da população brasileira*” (fls. 14/15 das informações prestadas).

Por sua vez, o Presidente da República ressaltou a importância econômica e cultural da prática da vaquejada, tendo consignado que “(...) *o conjunto normativo questionado nada mais pretendeu do que a compatibilização dos anseios sociais, seja em prol de resguardar um meio ambiente equilibrado, seja em prol de valorizar e de incentivar as manifestações culturais que remontam a tempos imemoriais. Ora, do mesmo modo que o Estado deve coibir a submissão*

dos animais à crueldade, não pode descuidar do direito de manifestação cultural quando esta, per si, é compatível com o âmbito normativo de proteção dos animais” (fl. 11 das informações prestadas).

Ressaltou, outrossim, que a promulgação da emenda hostilizada não consistiria em tentativa parlamentar de reverter o que restara decidido por essa Excelsa Corte no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4983, ocasião em que fora declarada a inconstitucionalidade de lei cearense que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural no âmbito daquele Estado.

Asseverou, ainda, que, *“consoante restou satisfatoriamente demonstrado nas Audiências Públicas, ocorridas no âmbito do Congresso Nacional, não se mostra possível afirmar que a vaquejada se caracteriza pela submissão dos animais a atos de crueldade”* (fls. 15/16 das informações presidenciais).

Na sequência, vieram os autos para manifestação da Advogada-Geral da União.

II – MÉRITO

Conforme relatado, o requerente alega que a Emenda Constitucional nº 96/2017, bem como as expressões *“a Vaquejada”*, contida nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364/2016, e *“as vaquejadas”*, prevista no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220/2001, violariam os artigos 1º, inciso III; 60, § 4º, inciso IV; e 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal.

No entanto, as alegações veiculadas pelo autor são insubsistentes.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a promulgação da emenda sob investiva não contraria o que restara decidido por essa Suprema Corte no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4983, na qual fora declarada inválida a Lei nº 15.299, de 08 de janeiro de 2013, do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural no âmbito desse ente federado⁵. Observe-se o teor da ementa do julgado mencionado:

(...) VAQUEJADA – MANIFESTAÇÃO CULTURAL – ANIMAIS – CRUELDADE MANIFESTA – PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA – INCONSTITUCIONALIDADE. 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. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada. (ADI nº 4983, Relator: Ministro Marco Aurélio, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/10/2016, Publicação em 27/04/2017).

Embora a Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 19 de outubro de 2016, que deu origem ao diploma em comento, tenha sido apresentada logo após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4983, o que ensejou

⁵ “Art. 1º. Fica regulamentada a vaquejada como atividade desportiva e cultural no Estado do Ceará.
Art. 2º. Para efeitos desta Lei, considera-se vaquejada todo evento de natureza competitiva, no qual uma dupla de vaqueiro a cavalo persegue animal bovino, objetivando dominá-lo.
§ 1º Os competidores são julgados na competição pela destreza e perícia, denominados vaqueiros ou peões de vaquejada, no dominar animal.
§ 2º A competição deve ser realizada em espaço físico apropriado, com dimensões e formato que propiciem segurança aos vaqueiros, animais e ao público em geral.
§ 3º A pista onde ocorre a competição deve, obrigatoriamente, permanecer isolada por alambrado, não farpado, contendo placas de aviso e sinalização informando os locais apropriados para acomodação do público.
Art. 3º. A vaquejada poderá ser organizada nas modalidades amadora e profissional, mediante inscrição dos vaqueiros em torneio patrocinado por entidade pública ou privada.
Art. 4º. Fica obrigado aos organizadores da vaquejada adotar medidas de proteção à saúde e à integridade física do público, dos vaqueiros e dos animais.
§ 1º O transporte, o trato, o manejo e a montaria do animal utilizado na vaquejada devem ser feitos de forma adequada para não prejudicar a saúde do mesmo.
§ 2º Na vaquejada profissional, fica obrigatória a presença de uma equipe de paramédicos de plantão no local durante a realização das provas.
§ 3º O vaqueiro que, por motivo injustificado, se exceder no trato com o animal, ferindo-o ou maltratando-o de forma intencional, deverá ser excluído da prova.
Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário.”

a veiculação de notícias pela imprensa⁶ de que se trataria de uma solução legislativa para permitir a continuidade da realização de vaquejadas, é certo que a norma inserida no Texto Constitucional não trata especificamente dessa modalidade esportiva e, em verdade, criou uma proteção adicional ao bem-estar dos animais. Confira-se, novamente, a redação do dispositivo hostilizado:

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 manifestações 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.** (Grifou-se).

Como se vê, a Emenda Constitucional nº 96/2017 contém comandos substancialmente diversos dos constantes da lei cearense declarada inválida. De fato, a emenda sob exame não se refere a uma prática desportiva específica, ao passo que o diploma estadual objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4983 dispunha, exclusivamente, sobre a vaquejada.

De toda sorte, a emenda constitucional impugnada na presente ação direta prevê, de modo expresso, que determinada prática desportiva que utilize animais somente não será considerada cruel caso se caracterize como manifestação cultural, devendo ser registrada como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e regulamentada por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. Ao assim dispor, a nova regra constitucional contribui para que a participação de animais em práticas desportivas se harmonize com o direito ao meio ambiente equilibrado. Nesse sentido, observe-se a justificação da Proposta de Emenda à Constituição nº

⁶ A título de exemplo, confira-se: **Senado aprova a regulamentação da PEC da vaquejada e do rodeio.** Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1898512-senado-aprova-a-regulamentacao-da-pec-da-vaquejada-e-do-rodeio.shtml>>. Acesso em 22 maio 2018.

A Constituição Federal de 1988 assegurou a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o pleno exercício dos direitos culturais. Assim, ao mesmo tempo em que protege as manifestações culturais populares (art. 215, *caput* e § 1º), a Carta Magna protege os animais contra a crueldade (art. 225, § 1º, VII).

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi novamente instado a se manifestar acerca do conflito entre essas normas constitucionais consagradoras de direitos fundamentais.

Ainda em tramitação no STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.983 foi proposta pelo Procurador-Geral da República, em maio de 2013, contra a Lei nº 15.299, de 8 de janeiro de 2013, do Estado do Ceará, que regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural. Em julgamento realizado em 6 de outubro de 2016, o Tribunal considerou procedente o pedido formulado na inicial e, ao declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada, asseverou que é permitida a regulamentação de manifestações culturais que envolvam animais, desde que ela seja capaz de evitar a crueldade sem a descaracterização da própria prática.

Em que pese não ter sido sequer publicado o acórdão, a notícia da decisão tomada pela Suprema Corte suscitou intensa polêmica entre os apoiadores da prática e os defensores dos direitos animais, e chegou mesmo a ensejar o anúncio da formação de uma Frente Parlamentar em Defesa da Vaquejada.

Dessarte, a fim de encerrar a controvérsia que ainda cerca a questão, **propõe-se a presente sugestão de emenda ao texto constitucional, por intermédio da qual se busca consignar na Lei Maior, com clareza, a permissão para que as práticas culturais de natureza imaterial que integram o patrimônio cultural brasileiro e comprovadamente não submetam os animais à crueldade possam se realizar sem óbices.**

A vaquejada, assim como outras manifestações culturais populares, passa a constituir patrimônio cultural brasileiro e merecer proteção especial do Estado quando registrada em um dos quatro livros discriminados no Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. **Nessa hipótese, acaso regulamentada de forma a garantir a integridade física e mental dos animais envolvidos sem descaracterizar a própria prática, a vaquejada atenderá aos mandamentos exarados pelo Tribunal Constitucional por ocasião do julgamento da ADI 4983.** (Grifou-se).

⁷ Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3035267&disposition=inline>>. Acesso em 22 maio 2018.

Em suma, não é adequado afirmar que a Emenda Constitucional nº 96/2017 seria incompatível com o quanto decidido por esse Excelso Tribunal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4983. Isso porque o ato ora em análise possui conteúdo nitidamente distinto do objeto daquela ação, não tendo disposto especificamente a respeito da vaquejada, mas, como visto, conferiu proteção reforçada ao bem-estar dos animais utilizados em práticas desportivas que configurem manifestações culturais.

Ressalte-se, ademais, que, diferentemente das leis ordinárias e complementares, a edição de emendas constitucionais não é limitada pelo disposto em toda e qualquer norma da Constituição, mas apenas pelos princípios e regras que constituem a própria identidade da Lei Maior.

Em outras palavras, enquanto o legislador infraconstitucional deve obediência à íntegra do conteúdo da Constituição Federal, somente está fora do alcance do Poder Constituinte reformador aquilo que o Poder Constituinte originário considerou imutável – vale dizer, as denominadas cláusulas pétreas. Nessa linha, observe-se o seguinte excerto da decisão proferida pelo Ministro Roberto Barroso ao indeferir o pedido de medida liminar veiculado no Mandado de Segurança nº 34.448:

(...) o Congresso Nacional titulariza não apenas o poder legislativo ordinário, mas também o poder constituinte derivado – vale dizer: o poder de emendar a Constituição. O exercício dessa competência, que é ampla, sofre apenas as limitações impostas pela própria ordem constitucional. Dentre elas destacam-se as chamadas cláusulas pétreas, que são o núcleo de identidade da Constituição, intangível mesmo por via de emenda.

(MS nº 34448 MC, Relator: Ministro Roberto Barroso, Decisão Monocrática, Julgamento em 10/10/2016, Publicação em 13/10/2016).

Com efeito, expõem-se à declaração de inconstitucionalidade apenas as emendas constitucionais que hajam desbordado dos limites formais (*caput* e §§

2º e 3º), circunstanciais (§§ 1º e 5º) e materiais (§ 4º), todos esses dispostos no artigo 60 da Carta Republicana⁸.

Quanto aos limites materiais ao poder de reforma constitucional, somente há inconstitucionalidade caso seja violado o núcleo essencial dos preceitos enumerados nos incisos I a IV do § 4º do artigo 60 da Constituição de 1988. Confirma-se, a propósito, o seguinte trecho da ementa do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2024:

I. Ação direta de inconstitucionalidade: seu cabimento - sedimentado na jurisprudência do Tribunal - para questionar a compatibilidade de emenda constitucional com os limites formais ou materiais impostos pela Constituição ao poder constituinte derivado: precedentes. (...) 1. A “forma federativa de Estado” - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto **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 (...).** (ADI nº 2024, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/05/2007, Publicação em 22/06/2007; grifou-se).

⁸ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.”

Isso significa que nem toda modificação no pacto federativo, na periodicidade do voto, na disciplina dos direitos individuais ou, ainda, no arranjo institucional entre os Poderes estatais implica vício de inconstitucionalidade de uma emenda constitucional. Para que isso se configure, a reforma há de ser “*tendente a abolir*” tais princípios, conforme se depreende do texto expresso do § 4º do artigo 60 da Constituição da República. Sobre o tema, confira-se excerto do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2395⁹:

É indubitável o fascínio que o controle de constitucionalidade de normas constitucionais gera sobre doutrinadores e juízes, em qualquer país que adote uma Constituição rígida e mantenha uma efetiva Jurisdição Constitucional.

Na realidade do direito comparado, esse encantamento sobre o tema sempre levou a uma atuação extremamente cautelosa dos Tribunais na fiscalização da constitucionalidade do processo de reforma constitucional.

No Brasil, por outro lado, as premissas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 815, Rel. Min. Moreira Alves, a pletera de emendas constitucionais do período pós-88, assim como a abertura normativa das denominadas cláusulas pétreas, tornaram o exercício do controle de constitucionalidade das reformas constitucionais uma atividade recorrente. O Tribunal tem exercido essa atividade em um quadro de absoluta normalidade.

Isso não quer dizer – deixe-se ressaltado – que esta Corte venha se impondo ao legislador democrático na definição dos limites constitucionais ao poder de revisão da Constituição. **A Corte tem deixado bem claro que os limites materiais ao poder de reforma constitucional não impedem toda e qualquer modificação do texto constitucional, mas apenas aquelas que implicam efetiva violação a seu núcleo essencial.**

(...)

Não se pode negar que a aplicação ortodoxa das cláusulas pétreas, ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar a sua ruptura, permitindo que o desenvolvimento constitucional se realize fora de eventual camisa de força do regime da imutabilidade.

Aí reside o grande desafio da Jurisdição Constitucional: não permitir a eliminação do núcleo essencial da Constituição,

⁹ ADI nº 2395, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/05/2007, Publicação em 23/05/2008; grifou-se.

mediante decisão ou gradual processo de erosão, nem ensejar que uma interpretação ortodoxa ou atípica acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo.

As questões que envolvem as cláusulas pétreas são objeto desse intenso debate doutrinário, a evidenciar sua marcante complexidade. **Admiti-las, por certo, implica uma restrição significativa à atividade legislativa ordinária e mesmo ao Poder Constituinte Derivado. Mas tal como estão postas em nosso sistema, estabelecem limites à reforma constitucional que não têm o condão de fixar uma restrição insuperável ao exercício da democracia parlamentar. As possibilidades da atividade legislativa ordinária ou reformadora, ainda que dentro dos limites constitucionais à revisão, são muito amplas.** O que há, por certo, ao nos atermos às restrições impostas pelo constituinte originário à reforma constitucional, é um dever de consistência nas formulações que procuram justificar a compatibilidade de determinada alteração constitucional com as cláusulas de imutabilidade.

Na mesma linha, veja-se o seguinte trecho da já referida decisão monocrática prolatada pelo Ministro Roberto Barroso no Mandado de Segurança nº 34.448¹⁰, *in verbis*:

13. Por se tratar de limitações ao poder de deliberação das maiorias – elemento inerente à democracia –, as cláusulas pétreas devem ser interpretadas com comedimento. **Nessa linha, não se proíbe toda e qualquer alteração no enunciado textual ou no regime constitucional de um direito fundamental, mas apenas a deliberação de propostas tendentes a aboli-lo – i.e., daquelas que, uma vez aprovadas, atingiriam seu núcleo essencial, esvaziando ou minimizando em excesso a proteção conferida pelo direito. É preciso encontrar, no particular, o ponto de equilíbrio que preserve o núcleo de identidade da Constituição sem promover o engessamento da deliberação democrática por parte do Congresso Nacional.**

14. **É justamente em função de seu caráter contramajoritário e potencialmente antidemocrático que as cláusulas pétreas devem ser interpretadas restritivamente, sem a pretensão de alargar demasiadamente o seu sentido e alcance.** Nessa linha, a Comissão de Veneza recomenda que as cláusulas de intangibilidade se limitem à tutela dos princípios básicos da ordem democrática e sejam interpretadas e aplicadas de forma restritiva e cautelosa. **No Brasil, embora o rol de cláusulas pétreas seja amplíssimo, admite-se sem dificuldades a possibilidade de limitação de seu conteúdo, até**

¹⁰ MS nº 34448 MC, Relator: Ministro Roberto Barroso, Decisão Monocrática, Julgamento em 10/10/2016, Publicação em 13/10/2016; grifou-se.

mesmo pelo legislador infraconstitucional, desde que preservado o núcleo essencial dos princípios e direitos protegidos. O próprio Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de afirmar justamente que *“não são tipos ideais de princípios e instituições que é lícito supor tenha a Constituição tido a pretensão de tornar imutáveis, mas sim as decisões políticas fundamentais, frequentemente compromissórias, que se materializaram no seu texto positivo”*. Por isso mesmo, conclui, *“os limites materiais à reforma constitucional (...) não são garantias de intangibilidade de literalidade de preceitos constitucionais específicos da Constituição originária”* (ADI 2.024 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

15. Portanto, as cláusulas pétreas devem ser interpretadas como proibição de supressão do núcleo de sentido dos princípios que consagram, não como a eternização de determinadas possibilidades contidas em sua área não-nuclear. Entendimento diverso representaria sufocar o espaço de conformação reservado à deliberação democrática, e engessar o texto constitucional, impedindo sua adaptação a novas demandas sociais legítimas, o que obrigaria à convocação repetida e desestabilizadora do poder constituinte originário. Uma interpretação ampliativa das limitações materiais ao poder de reforma poderia, assim, esvaziar o princípio democrático, sobretudo em países como o Brasil, onde as cláusulas pétreas abrangem considerável parcela dos dispositivos constitucionais.

16. De resto, a Constituição atribuiu ao Congresso Nacional a incumbência de servir como o espaço público de vocalização de ideias, opiniões e interesses de todos os segmentos da sociedade. Somente por exceção extrema se deve obstar a discussão de um assunto de interesse público. Tal como compreendido atualmente, o ideal de governo democrático é o *deliberativo*, em que a ênfase recai sobre a capacidade de cidadãos, livres e iguais, decidirem seu futuro em um processo argumentativo honesto, em que prevaleça a força das melhores razões. Embora a deliberação não se restrinja (nem deva se restringir) aos órgãos formais de representação política, é inegável sua importância nesse cenário.

No presente caso, cumpre reiterar, discute-se a validade da Emenda à Constituição nº 96/2017 sob a perspectiva de suposta violação ao núcleo essencial do direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no artigo 225, § 1º, inciso VII, da Carta Republicana e, por consequência, ao princípio da dignidade da pessoa humana (artigos 1º, inciso III, da Lei Maior) e ao artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição, que veda a deliberação acerca de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Todavia, conforme demonstrado linhas acima, o diploma normativo questionado não vulnera nenhuma das disposições constitucionais suscitadas pelo requerente como parâmetros de controle. Com efeito, a disposição inserida no Texto Constitucional instituiu um comando de tutela do bem-estar animal, de modo que não procede a assertiva no sentido de que tal norma seria tendente a abolir o direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição de 1988.

Dessa maneira, restou preservada a irrenunciável obrigação ético-jurídica de proteção ao meio ambiente, atribuída por expressa disposição constitucional ao Poder Público, que abrange o dever de proteção aos animais, os quais permanecem resguardados de qualquer prática que os submeta a crueldade.

De fato, constatou-se que a emenda constitucional em exame não revoga ou mesmo mitiga o direito ao meio ambiente equilibrado. O referido diploma tão somente resguarda as manifestações culturais consistentes em práticas desportivas que utilizem animais, tornando expresso que tais atividades não serão consideradas cruéis, desde que regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

De outro lado, observa-se que a edição da Emenda à Constituição nº 96/2017 alterou as normas constitucionais que tutelam o meio ambiente equilibrado, estabelecendo regra específica acerca da realização de práticas desportivas que utilizem animais. Referida alteração, por certo, dá ensejo à reapreciação da matéria por essa Suprema Corte, sobretudo da legislação infraconstitucional, à luz desse novo parâmetro de controle.

Isso porque, segundo o regramento constitucional vigente, só há como se cogitar da compatibilidade da lei ordinária com a Constituição da República

caso seja expressamente resguardado o bem-estar dos animais.

Desse modo, no que respeita às expressões impugnadas, constantes das Leis nº 13.364/2016 e nº 10.220/2001, não se vislumbra a alegada contrariedade ao Texto Constitucional. Referidas normas restringem-se a declarar a vaquejada como manifestação da cultura nacional e patrimônio cultural imaterial, bem como a considerar o peão de rodeio como atleta profissional, sem disciplinar a realização da referida atividade. A eventual edição de norma específica regulamentadora, portanto, deve observar as exigências constitucionais de proteção à saúde e à integridade dos animais, de modo a se harmonizar com a Lei Maior.

Em outros termos, as disposições legais questionadas não autorizam, por si sós, a sujeição de animais a maus-tratos, razão pela qual não violam o inciso VII do § 1º do artigo 225 da Carta de 1988, tampouco o princípio da dignidade humana.

Ressalte-se, outrossim, que as normas hostilizadas conferem concretude ao disposto nos artigos 215, *caput* e § 1º; 216; e 217, inciso IV, da Carta¹¹, que consagram o dever do Estado de proteger e incentivar as

¹¹ “Art. 215. **O Estado** garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º. **O estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.**”

“Art. 216. **Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:**

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º **O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acatamento e preservação.**”

manifestações culturais, o patrimônio cultural e as manifestações desportivas de criação nacional. Nesse sentido, confira-se o seguinte excerto da Nota SAJ nº 44/2018 da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, anexa às informações presidenciais (fl. 28):

Como se constata da Lei nº 13.364/16, não há violação a bem ambiental, mas apoio e incentivo a valorização e difusão das manifestações culturais e proteção do patrimônio cultural brasileiro.

Tanto a Emenda Constitucional quanto as leis ordinárias respaldam-se integralmente nos artigos 215 e 216 da Constituição.

Dessa forma, a Emenda Constitucional apenas densificou validamente o conteúdo normativo presente desde a manifestação do Poder Constituinte Originário. A Emenda Constitucional nº 96/17 veio no sentido justamente de se elevar o status das práticas desportivas que utilizem animais que sejam manifestações culturais, diante da limitação constitucional apontada pelo Supremo Tribunal no art. 225, da CF, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983.

(...)

No tocante ao julgamento da ADI nº 4.983, a alteração promovida pela EC nº 96/17 buscou compatibilizar a necessidade de proteção dos animais contra práticas cruéis com a preservação das manifestações culturais que integram o patrimônio cultural brasileiro. A solução do caso ocorreu no âmbito normativo-político do poder constituinte derivado reformador dentro da Teoria da Separação e Harmonia entre os Poderes. (Grifou-se).

Feitas essas considerações, conclui-se pela compatibilidade dos atos questionados com o Texto Constitucional.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Advogada-Geral da União manifesta-se pela

“Art. 217. *É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:*

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.” (Grifou-se).

improcedência do pedido veiculado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 28 de maio de 2018.



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Advogada-Geral da União



ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA
Advogada da União
Secretária-Geral de Contencioso



CHRISTINA FOLTRAN SCUCATO
Advogada da União