

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 494.601 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
RECDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
RECDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **HERMÍNIO GOMES DUTRA**
INTDO.(A/S) : **FORUM NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA ANIMAL**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO ESTADUAL DA UMBANDA E DOS CULTOS AFRO-BRASILEIROS DO RIO GRANDE DO SUL (CEUCAB/RS)**
ADV.(A/S) : **DEMETRIUS BARRETO TEIXEIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO DE TENDAS DE UMBANDA E CANDOMBLÉ DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **HEDIO SILVA JUNIOR**
INTDO.(A/S) : **FEDERAÇÃO AFRO-UMBANDISTA E ESPIRITUALISTA DO RIO GRANDE DO SUL - FAUERS**
ADV.(A/S) : **TATIANA ANTUNES CARPTE**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pela assessora Dra. Juliana Gonçalves de Souza Guimarães:

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul julgou improcedente o pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade, ante fundamentos assim resumidos (folha 578):

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. SACRIFÍCIO RITUAL DE ANIMAIS. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Não é inconstitucional a Lei 12.131/04-RS, que introduziu parágrafo único ao art. 2.º da Lei 11.915/03-RS, explicitando que não infringe ao “Código Estadual de Proteção aos Animais” o sacrifício ritual em cultos e liturgias das religiões de matriz africana, desde que sem excessos ou crueldade. Na verdade, não há norma que proíba a morte de animais, e, de toda sorte, no caso a liberdade de culto permitiria a prática.

2. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS.

Embargos de declaração foram desprovidos (folha 626 a 628).

No extraordinário de folha 633 a 645, interposto com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul articula com a transgressão aos artigos 5º, cabeça, 19, inciso I, e 22, inciso I, da Constituição Federal. Sustenta o cabimento do recurso, tendo em vista tratar-se de tema previsto constitucionalmente, com o devido prequestionamento no Tribunal local.

Destaca que a Lei estadual nº 12.131/2004, ao acrescentar o parágrafo único ao artigo 2º da de nº 11.915/2003, revela-se formalmente inconstitucional, apontando ter versado, indevidamente, matéria penal, de competência privativa da União. Aduz que a Lei dos Crimes Ambientais, de nº 9.605/1998, dispõe ser crime maltratar, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos, domesticados, nativos ou exóticos, ou deles abusar. Assevera não estar excepcionado o sacrifício de animais, destinados ou não à alimentação humana, praticado em rituais religiosos. Assinala ser impróprio o Estado do Rio Grande do Sul estabelecer causa de exclusão da ilicitude, sob pena de

invadir esfera de competência privativa da União.

Evoca o princípio da unidade de ilícito, dizendo inadequado que um mesmo fato seja considerado, a um só tempo, proibido e permitido. Afirma que a supressão do preceito questionado não inviabilizará a prática de cultos religiosos com matriz africana. Diz estar em jogo o equacionamento entre o direito fundamental à liberdade de consciência e de crença e a proteção aos animais.

Sublinha o previsto no artigo 64 da Lei das Contravenções Penais, a qual já vedava o sacrifício de animais, segundo interpretação conforme à Constituição. Consoante argumenta, ainda que se entenda não se cuidar de matéria penal, mas relativa à preservação da fauna, incluída na competência concorrente, surgiria inadmissível desrespeitar as normas gerais fixadas pela União na Lei nº 9.605/1998.

No aspecto material, sublinha que, ao privilegiar os cultos de matriz africana, a Lei estadual afrontou o princípio da isonomia. Salieta ser a concessão de privilégios incompatível com a natureza laica do Estado. Alude a rituais das religiões judaica e muçulmana envolvendo sacrifício de animais, mas sem o mesmo tratamento jurídico conferido às religiões africanas.

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, nas contrarrazões de folha 647 a 657, defende a constitucionalidade formal e material da Lei nº 12.131/2004. Entende não versar o diploma matéria penal nem estar em conflito com a legislação federal, enfatizando que o preceito questionado “refere-se às penalidades administrativas aplicáveis pelo Estado e não aos crimes contra o meio ambiente. Uma coisa é excluir a tipicidade administrativa de uma conduta; outra é fazê-lo na esfera criminal” (folha 652). Quanto ao princípio da igualdade, argumenta ser desconhecida, no

âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a existência de outras religiões cujos seguidores pratiquem o sacrifício de animais como rito litúrgico.

O recurso foi admitido por meio da decisão de folhas 659 e 660.

A Procuradoria-Geral da República, no parecer de folha 668 a 690, preconiza o conhecimento e o desprovimento do recurso ou o provimento parcial, para expungir da norma questionada a exceção “de matriz africana”. Eis o resumo da peça:

I – CONTROLE CONCENTRADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL EM CONTRASTE SIMULTÂNEO COM PRECEITOS E PRINCÍPIOS DA CARTA LOCAL E DA CARTA DA REPÚBLICA, QUANDO HOVER ABSORÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE NORMAS DE REPRODUÇÃO COMPULSÓRIA CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

II – RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. SACRIFÍCIOS RITUAIS. LIBERDADE DE CULTO RELIGIOSO. DIREITO AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DE ANIMAIS. PONDERAÇÃO ENTRE OS BENS TUTELADOS PELO ARTIGO 5º, VI, E PELO ARTIGO 225, VII, DA CF. LEI Nº 11.915/03 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei (Código Estadual de Proteção aos Animais), ao excepcionar da infração administrativa que tipifica o sacrifício ritual nas religiões de matriz africana, não cria causa de exclusão de licitude em matéria criminal, não invadindo competência legislativa privativa da União. São autônomas as instâncias administrativa e penal. Ausência

de violação ao artigo 22, I, da CF.

2. O fato de o parágrafo único do artigo 2º da Lei gaúcha haver excluído da infração administrativa, de forma expressa, somente o sacrifício ritual nos cultos de matriz africana, sem referência a outros credos, não chega a criar discriminação negativa em relação às demais religiões. Tratando-se a liberdade do exercício de culto religioso de direito fundamental, há de prevalecer a exegese do dispositivo que proporcione seu meios alcance, uma vez que seria um contrassenso atribuir-lhe aplicação que restrinja o próprio objeto da tutela jurídica.

A mera supressão total do dispositivo questionado como pretendido terá o efeito perverso de deixar sob suspeita o exercício de culto de natureza sacrificial, independentemente de sua matriz, relegando-se à boa ou escassa vontade da autoridade administrativa o exame, caso a caso, de tratar-se, ou não, de violência crônica ou de abuso avulso, de morte indulgente ou cruel. Liberdade de culto censurada. Inexistência de ofensa ao princípio isonômico (art. 5º da CF).

3. Comporta certo exagero enxergar na norma questionada uma tendência, ainda que remota, do Estado do Rio Grande do Sul de estabelecer, com forros de oficialidade, o culto do candomblé, com ele identificando-se. Inexiste violação à cláusula da secularização do Estado (art. 19, I, da CF).

4. Separando-se a restrição ao exercício do direito à liberdade de culto com a prevalência do interesse ambiental confrontado inexistirá razoabilidade na mútua relação meio-fim: à anulação do primeiro não corresponderá nenhum ganho qualitativo do segundo. A par das imolações rituais, seguirão os abates de forma extensiva dos mesmos animais, já agora como fonte de proteína na cadeia alimentar humana. Não há como pressupor tenha o sacrifício religioso requintes de crueldade e que seja obsequiosa a extensiva matança

comercial.

5. Parecer pelo conhecimento e desprovemento do recurso ou pelo provimento parcial para expungir da norma questionada a expressão “de matriz africana”, permanecendo o dispositivo com a seguinte redação: Não se enquadra nesta vedação o livre exercício dos cultos e liturgias das religiões.

Os pedidos de ingresso no processo apresentados por Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal, Conselho Estadual da Umbanda e dos Cultos Afro-brasileiros do Rio Grande do Sul, União de Tendões de Umbanda e Candomblé do Brasil e Federação Afro-umbandista e Espiritualista do Rio Grande do Sul foram deferidos.

É o relatório.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 494.601 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendeu-se aos pressupostos gerais de recorribilidade. A peça, subscrita pelo Procurador-Geral de Justiça, foi protocolada no prazo assinado em lei.

A questão mostra-se das mais relevantes e delicadas. Está em jogo definir se lei estadual pode autorizar o sacrifício de animais em rituais de religiões de matriz africana, tendo em vista o disposto na Constituição Federal, em especial nos artigos 5º, cabeça, 19, inciso I, e 22, inciso I.

A Lei local nº 11.915, de 21 de maio de 2003, instituiu o Código Estadual de Proteção aos Animais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, visando a tutela da fauna e a promoção da harmonia com o desenvolvimento econômico da região. Estabeleceu, no artigo 2º, a vedação parcial de sacrifício de animais, inexistindo ressalva quanto a práticas religiosas. Eis o texto original:

Art. 2º É vedado:

I - ofender ou agredir fisicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência capaz de causar sofrimento ou dano, bem como as que criem condições inaceitáveis de existência;

II - manter animais em local completamente desprovido de asseio ou que lhes impeçam a movimentação, o descanso ou os privem de ar e luminosidade;

III - obrigar animais a trabalhos exorbitantes ou que ultrapassem sua força;

IV - não dar morte rápida e indolor a todo animal cujo extermínio seja necessário para consumo;

V - exercer a venda ambulante de animais para menores desacompanhados por responsável legal;

VI - enclausurar animais com outros que os molestem ou aterrorizem;

VII - sacrificar animais com venenos ou outros métodos não preconizados pela Organização Mundial da Saúde - OMS -, nos programas de profilaxia da raiva.

RE 494601 / RS

Foi editada a Lei local nº 12.131/2004, objeto de ação direta de inconstitucionalidade estadual, a qual acrescentou ao artigo 2º da de nº 11.915/2003 o parágrafo único, que ficou com a seguinte redação:

Art. 2º [...]

[...]

Parágrafo único. Não se enquadra nessa vedação o livre exercício dos cultos e liturgias das religiões de matriz africana.
(Incluído pela Lei nº 12.131/04)

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul aponta a inconstitucionalidade formal da norma sob dois aspectos. O primeiro concerne à regulamentação de temática criminal, a revelar suposta usurpação de competência exclusiva da União e violação do artigo 19, inciso I, da Constituição Federal. O segundo diz respeito à legislação sobre Direito Ambiental, de competência concorrente da União e dos Estados. Tendo em vista que a primeira já instituiu regras gerais por meio da Lei nº 9.605/1998, o recorrente assevera não poder o Estado legislar de modo oposto ao disciplinado no âmbito federal.

Improcede o argumento de inconstitucionalidade formal em razão de alegadamente estar versada matéria penal. A Lei estadual nº 12.131/2004, ao modificar a de nº 11.915/2003, previu situação de exclusão de responsabilidade considerado o abate de animais em cultos religiosos. Poderia ficar configurada a criação de excludente de ilicitude se a essência da norma alterada fosse penal, mas não é.

Para haver legislação de caráter penal, faz-se necessária a definição de fatos puníveis e as sanções em caso de cometimento. O Código Estadual de Proteção aos Animais do Rio Grande do Sul estabelece regras de proteção à fauna, definindo conceitos e afastando a prática de determinadas condutas. Inexiste descrição de infrações e – mais relevante – de penas a serem impostas. A natureza do diploma, por não encerrar um tipo, não é penal, mostrando-se impróprio falar em usurpação de competência da União.

Tampouco é possível afirmar a ofensa à competência da União para editar normas gerais de proteção do meio ambiente, sobretudo ante o silêncio da legislação federal relativamente ao sacrifício de animais com finalidade religiosa. Eis o teor dos artigos 29 e 37 da Lei federal nº 9.605/1998, apontados pelo recorrente como proibitivos da imolação:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:

Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas:

I - quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida;

II - quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural;

III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente.

Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:

I - em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;

II - para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente;

III - (vetado)

IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.

Como se vê, os dispositivos versam apenas o abate de animais silvestres, sem abranger os domésticos, que são utilizados nos rituais. A par desse aspecto, as regras foram fixadas em contexto alheio aos cultos

RE 494601 / RS

religiosos, voltando-se à tutela da fauna silvestre, especialmente em atividades de caça. É impertinente arguir restrição ao exercício de direito fundamental – liberdade religiosa – sem que haja proibição legal expressa.

Descabe partir da capacidade intuitiva para potencializar a operação de enquadramento do fato à regra e alargar o alcance do tipo previsto na legislação federal, com o objetivo de vedar o sacrifício de animais em ritual religioso.

O quadro impõe o reconhecimento de que a União não legislou sobre a imolação de animais. A omissão no exercício da atribuição de editar normas gerais sobre meio ambiente dá ao Estado liberdade para assentar regras versando a matéria, observado o § 3º do artigo 24 da Constituição Federal.

Sob o ângulo material, o tema envolve a interpretação de normas fundamentais contidas na Constituição Federal, alcançando a conformação de aspecto relevante da liberdade de expressão – o exercício da liberdade religiosa. Está em jogo definir a viabilidade constitucional de ato a autorizar o sacrifício de animais apenas em ritos religiosos de matriz africana.

Cumpram ao Supremo harmonizar valores constitucionais e atividades religiosas. A religião desempenha papel importante em vários aspectos da vida da comunidade, e tal centralidade foi consagrada no artigo 5º, inciso VI, da Constituição Federal:

Art. 5º [...]

[...]

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

A laicidade do Estado não permite o menosprezo ou a supressão de rituais religiosos, especialmente no tocante a religiões minoritárias ou revestidas de profundo sentido histórico e social, como ocorre com as de

matriz africana. Mas surge inviável conferir-lhes tratamento privilegiado quando ausente diferenciação fática a justificá-lo.

É inadequado limitar a possibilidade do sacrifício de animais às religiões de origem africana, conforme previsto na norma questionada. A proteção ao exercício da liberdade religiosa deve ser linear, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia.

No Estado laico, não se pode ter proteção excessiva a uma religião em detrimento de outra. À autoridade estatal é vedado, sob o ângulo constitucional, distinguir o conteúdo de manifestações religiosas, procedendo à apreciação valorativa das diferentes crenças. É dizer, a igualdade conforma, no Estado de Direito, o âmbito de proteção da liberdade religiosa. Sem o tratamento estatal equidistante das diversas crenças, a própria laicidade cai por terra.

Inexistindo distinção substancial entre os cultos a justificar o tratamento desigual, ou seja, sendo a prática religiosa em jogo o sacrifício de animais, descabe limitar a permissão constitucional a religiões de matriz africana.

Admitir a prática da imolação em rituais religiosos de todas as crenças, ante o princípio da isonomia, não significa afastar a tutela dos animais estampada no artigo 225 da Constituição Federal.

Mesmo condutas inseridas no contexto religioso devem observar o grau de protagonismo conferido, pela Constituição Federal, ao meio ambiente. No Estado Democrático de Direito, que tem como fundamento o pluralismo político, cumpre à Constituição estabelecer as balizas de convivência pacífica entre os diferentes grupos étnicos, sociais e religiosos. Esse ambiente institucional impõe, de um lado, a tolerância relativamente às crenças de cada qual e, de outro, a adequação de práticas ao referencial mínimo de dignidade veiculado na Lei Maior.

O Supremo há de atuar com prudência, evitando que a tutela de um valor constitucional relevante aniquile o exercício de direito fundamental. No caso, mostra-se impróprio reconhecer a possibilidade de atividades religiosas implicarem sofrimento e maus-tratos aos animais.

É necessário harmonizar a proteção da fauna com o fato de o homem

RE 494601 / RS

ser carnívoro. Revela-se desproporcional impedir todo e qualquer sacrifício religioso de animais, aniquilando o exercício do direito à liberdade de crença de determinados grupos, quando diariamente a população consome carnes de várias espécies. Existem situações nas quais o abate surge constitucionalmente admissível, como no estado de necessidade – para a autodefesa – ou para fins de alimentação.

O sacrifício de animais é aceitável se, afastados os maus-tratos no abate, a carne for direcionada ao consumo humano. Com isso, mantém-se o nível de proteção conferido aos animais pela Constituição Federal sem a integral supressão do exercício da liberdade religiosa.

Dou parcial provimento ao recurso extraordinário, conferindo à Lei nº 11.915/2003 do Estado do Rio Grande do Sul interpretação conforme à Constituição Federal, para assentar a constitucionalidade do sacrifício de animais em ritos religiosos de qualquer natureza, vedada a prática de maus-tratos no ritual e condicionado o abate ao consumo da carne.

É como voto.