

## VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

### 1. Objeto

Conforme relatado, cuida-se de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas pelo Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal e pela Procuradoria-Geral da República (ADI nº 5.728 e ADI nº 5.772, respectivamente) contra a Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017, impugnada em ambas as ações diretas de inconstitucionalidade; e da expressão “a vaquejada” constante dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016; e da expressão “as vaquejadas” constante do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220, de 11 de abril de 2001, impugnada apenas na ADI nº 5.772.

A Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017, acrescentou o § 7º ao art. 225 da Constituição para determinar que,

“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” (grifo nosso).

A expressão “a vaquejada”, por sua vez, constante dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016 **eleva a prática de vaquejada à condição de patrimônio cultural imaterial brasileiro**; e a expressão “as vaquejadas” presente no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220, de 11 de abril de 2001 **equipara peão praticante de vaquejada a atleta profissional**. Os dispositivos legais questionados têm o seguinte teor:

**“Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 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: (...).”

**“Lei nº 10.220, de 11 de abril de 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 equinos ou bovinos, em torneios patrocinados por entidades públicas ou privadas.

Parágrafo único. Entendem-se como provas de rodeios as montarias em bovinos e equinos, **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” (grifos nossos).

## **2. Questões preliminares**

De início, registro que, após o ajuizamento das presentes ações, a Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, sofreu pequenos ajustes textuais com o advento da Lei nº 13.873, de 17 de setembro de 2019, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei reconhece o rodeio, **a vaquejada** e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas,

como manifestações culturais nacionais, eleva essas atividades à condição de **bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro** e dispõe sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem estar animal.

Art. 2º O rodeio, a **vaquejada** e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, são reconhecidos como manifestações culturais nacionais e elevados à condição de bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro, enquanto atividades intrinsecamente ligadas à vida, à identidade, à ação e à memória de grupos formadores da sociedade brasileira.

Art. 3º São consideradas expressões artísticas e esportivas do rodeio, da **vaquejada** do laço atividades como: (...)” (grifos nossos).

Não houve aditamento da inicial.

Observa-se, no entanto, que a alteração de redação não implicou a modificação de seu sentido e alcance, permanecendo incólumes, ademais, os trechos objetos de impugnação nestes autos e hígidos os argumentos expostos na inicial, de modo a demandar a aplicação do entendimento desta Corte de que “a ausência de aditamento à petição inicial não importa no prejuízo da ação quando não constatada alteração substancial das normas impugnadas” (ADI nº 6.808/DF, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 14/7/22).

Ademais, convém anotar, sem me estender, por ora, que

“o STF já assentou o entendimento de que é admissível a ação direta de inconstitucionalidade de emenda constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60, § 4º, da CF)” (ADI nº 1.946-MC, Rel. Min. **Sydney Sanches**, Plenário, DJ de 14/9/01).

Com relação à **legitimidade ativa** do Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal para ajuizar a ADI nº 5.728 , constato, preliminarmente, a plena legitimidade da requerente, por ser entidade de classe de âmbito nacional para efeito do art. 103, inciso IX, da Constituição Federal.

Inicialmente, ressalto que esta Corte entende, há muito, que detêm legitimidade ativa as “associações de associações” (v.g. ADI nº 3.153 AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, red. do ac. Min. **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, DJ de 9/9/05), como ocorre no presente caso, em que o Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal é associação composta por entidades e organizações não governamentais de proteção e bem-estar animal de todo o território nacional.

Outrossim, com relação à superação da jurisprudência restritiva anteriormente adotada por esta Corte para a ativação do controle de constitucionalidade concentrado, ressalto, por pertinente, a ADI nº 5.422, na qual reconheci a legitimidade ativa do Instituto Brasileiro de Direito de Famílias (IBDFAM) para o ajuizamento da mencionada ação, tendo constatado o fato de a associação não ser heterogênea, além de estar presente o requisito da pertinência temática. Naquela assentada, entendi serem aplicáveis as mesmas considerações feitas pelo Ministro **Marco Aurélio** na ADI nº 5.291, também mencionada pelo Ministro **Roberto Barroso** na ADPF nº 527, para corroborar a necessidade de superação da jurisprudência defensiva desta Corte. Rememoro, assim, o trecho por mim mencionado por ocasião do julgamento da ADI nº 5.422:

“O Supremo tem, historicamente, imposto limites subjetivos ao exercício da legitimidade do inciso IX do artigo 103 da Carta de 1988. Desde o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 42/DF, da relatoria do ministro Paulo Brossad, em 24 de setembro de 1992, adota definição restritiva de ‘entidades de classe’: são aquelas que representam grupo de pessoas que exercem as mesmas atividades profissionais ou econômicas. O traço distintivo seria, como destacou o ministro

Sepúlveda Pertence em voto proferido no aludido processo, 'sempre a identidade ou semelhança da atividade empresarial ou profissional ou do setor econômico'.

(...)

Estou convencido, a mais não poder, ser a hora de o Tribunal evoluir na interpretação do artigo 103, inciso IX, da Carta da República, vindo a concretizar o propósito nuclear do constituinte originário – a ampla participação social, no âmbito do Supremo, voltada à defesa e à realização dos direitos fundamentais.

**A jurisprudência, até aqui muito restritiva, limitou o acesso da sociedade à jurisdição constitucional e à dinâmica de proteção dos direitos fundamentais da nova ordem constitucional. Em vez da participação democrática e inclusiva de diferentes grupos sociais e setores da sociedade civil, as decisões do Supremo produziram acesso seletivo. As portas estão sempre abertas aos debates sobre interesses federativos, estatais, corporativos e econômicos, mas fechadas às entidades que representam segmentos sociais historicamente empenhados na defesa das liberdades públicas e da cidadania.**

Tal defeito foi constatado empiricamente.

Pesquisa recente, financiada pelo CNPq e coordenada por professores da Universidade de Brasília – UnB, Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo, apontou traços seletivos do acesso ao controle concentrado de constitucionalidade exercido pelo Supremo, de repercussões negativas na efetiva proteção e promoção dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta da República. Para os pesquisadores, **combinação de fatores em torno da legitimação ativa vem implicando modelo 'que privilegia a garantia dos interesses institucionais ou corporativos' em detrimento da 'proteção adequada aos direitos dos cidadãos'**. Segundo o trabalho desenvolvido, tem prevalecido a garantia de interesses próprios dos legitimados e não a do interesse público.

(...)

A conclusão é a mesma a que chegou o professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Rodrigo Brandão. Na coluna ‘Constituição e Sociedade’, publicada no periódico JOTA em 10 de novembro de 2014, o autor enfatizou que a interpretação conferida pelo Supremo a ‘entidades de classe de âmbito nacional’, restringindo-as a grupos econômicos ou profissionais, excluiu do rol de legitimados entidades sociais importantes e implicou, não por acaso, a preponderância de temas econômicos, profissionais ou corporativos apreciados no âmbito do controle concentrado. Para Rodrigo Brandão, ‘questões morais relevantes, como as uniões homoafetivas, o aborto de fetos anencéfalos e as cotas em universidades públicas, embora amplamente divulgadas, correspondem a pequena parte’ do acervo decisório do Tribunal (BRANDÃO, Rodrigo. Constituição e Sociedade. JOTA, 10 de novembro de 2014)

(...)

**Acreditando que restringir o conceito de entidade de classe implica, ao reduzir a potencialidade de interação entre o Supremo e a sociedade civil, amesquinhar o caráter democrático da jurisdição constitucional, em desfavor da própria Carta de 1988, reconheço a legitimidade ativa do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor – IDECON” (grifos nossos).**

Feitas essas observações, concluo que o Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal é organização homogênea composta por entidades e organizações não governamentais de proteção e bem-estar animal de todo o território nacional, com a finalidade de estimular, promover e desenvolver planos e estratégias que otimizem as ações em prol da proteção e bem-estar animal. Constato, ademais, que possui representação em vinte unidades federativas do país, estando comprovada a atuação de âmbito nacional.

Entendo, ainda, estar presente o requisito da pertinência temática.

Os dispositivos impugnados versam a respeito, notadamente, de práticas desportivas que utilizem animais. Essa temática está relacionada às finalidades da associação requerente no que diz respeito ao estímulo, à promoção e ao desenvolvimento de planos e de estratégias que otimizem as ações em prol da proteção e bem-estar animal.

Há, dessa forma, correlação entre os objetivos institucionais da requerente e o objeto da arguição.

Reconheço, portanto, a **legitimidade ativa** do Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal para ajuizar a ADI nº 5.728.

### 3. Mérito

As questões colocadas dizem respeito a saber (i) se ofende cláusula pétrea a emenda constitucional que prevê não serem consideradas cruéis as práticas desportivas que utilizem animais definidas como manifestações culturais registradas como bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro (Emenda Constitucional nº 96/17), (ii) se é constitucional a definição legal da vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro (arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364/16) e (iii) se é constitucional a equiparação do peão praticante de vaquejada a atleta profissional (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220/01), tudo à luz da proteção constitucional do meio ambiente, da cláusula pétrea relativa aos direitos e garantias fundamentais e da decisão do Supremo Tribunal Federal em que ele declarou a inconstitucionalidade da vaquejada (ADI nº 4.983).

#### 3.1 Reação legislativa ao julgamento da ADI nº 4.983

A presente discussão se conecta com o tema julgado na ADI nº 4.983, na qual foi declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 15.299/13 do Estado do Ceará, que regulamentou a vaquejada como prática desportiva e cultural. O Plenário considerou que a atividade viola a vedação à crueldade contra os animais (art. 225, inciso VII, da CF/88). Eis a ementa

do julgado:

“PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 do Diploma Maior, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, não lhe cabendo emissão de simples parecer, a ponto de vir a concluir pela pecha de inconstitucionalidade. 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 4.983, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 27/4/17 – grifos nossos).

A decisão do STF foi proferida em 6/10/16. Em 19/10/16, pouco depois do julgamento, foi apresentada ao Plenário do Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2016, de autoria do Senador Otto Alencar, que originou a Emenda Constitucional nº 96/17. **A justificação da referida PEC tinha como ponto central o julgamento da ADI nº 4.983/CE. Vide:**

“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.**

Na certeza de que esta proposta dissipará quaisquer dúvidas ainda existentes acerca do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, rogamos o apoio de nossos Pares para sua aprovação.”

Depreende-se da exposição de motivos que **o legislador, à vista de decisão do STF na ADI nº 4.983/CE, tinha em mente garantir a continuidade da vaquejada** mediante norma constitucional que reconhecesse (i) a possibilidade das práticas desportivas com animais que constituam manifestações culturais registradas como bens de natureza imaterial do patrimônio cultural brasileiro, na forma do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, e (ii) o dever de regulamentação dessas atividades, de modo a se evitar a submissão dos animais à crueldade, garantindo-se sua integridade física e mental.

Não obstante as razões apresentadas no processo legislativo, fato é que a decisão do STF na ADI nº 4.983/CE teve por fundamento a **presunção da vaquejada como atividade cruel**. Assim, ao viabilizar o exercício regular da vaquejada a partir dos critérios que fixa, **a Emenda Constitucional nº 96/17 representou uma reação legislativa à decisão do Tribunal na ADI nº 4.983**.

O fenômeno da reação legislativa não é novo na história institucional brasileira, inclusive por meio de emendas constitucionais, senão, vejamos: (i) EC nº 41/03 e MS nº 24.875, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, DJ de 6/10/06 (discussão se vantagens pessoais estariam albergadas no cômputo do teto remuneratório, bem como da autoaplicabilidade do novo teto); (ii) EC nº 52/06 e ADI nº 3.685, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 10/8/06 (autonomia dos partidos políticos para formarem coligações sem vínculos entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal); (iii) EC nº 57/08 e ADI por omissão nº 3.680-3, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJ de 6/9/07 (critérios de criação de municípios); e (iv) EC nº 58/09 e RE nº 197.917/SP, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Tribunal Pleno, DJ de 7/5/04 (Caso Mira Estrela) e, posteriormente, ADI nº 3.345, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe de 20/8/10 (critérios da composição das câmaras municipais).

O tema da reação legislativa foi enfrentado no julgamento da ADI nº 5.105/DF (Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 16/3/16), na qual foi

declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei nº 12.875/13, que subtraíam dos partidos novos, criados após a eleição para a Câmara dos Deputados, o direito de antena e o acesso ao fundo partidário. Alegava-se fraude ao que foi deliberado nas ADI nº 4.430 e nº 4.795.

No julgamento, assentou-se que os pronunciamentos judiciais do Supremo Tribunal Federal devem ser compreendidos como **última palavra provisória**, “vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, **sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional**”. De fato, o efeito vinculante, próprio das decisões proferidas no controle abstrato de constitucionalidade, não alcança o Poder Legislativo, como evidencia o art. 102, § 2º, e o art. 103-A da Carta da República.

A possibilidade de reação legislativa às decisões do STF tem fundamento na noção de **democracia deliberativa**. **Miguel Gualano de Godoy**, dissertando a respeito desse conceito, consigna que o “sentido da Constituição deve ser construído e definido coletivamente entre o povo e as instituições de sua sociedade” e que “a efetivação da constituição não pode viver apenas da interpretação que os juízes e as cortes constitucionais fazem dela”. O professor acrescenta o seguinte:

“Quando o Supremo Tribunal Federal exerce sua competência, também está ele a dizer de que forma compreende a Constituição e, portanto, como ela deve ser concretizada. No entanto, suas interpretações e decisões sobre a Constituição não são e não podem nunca se pretender absolutas, sob pena de excluírem-se os demais Poderes, instituições e o próprio povo na tarefa de definir os conteúdos e limites da nossa Constituição. As decisões dos juízes e das cortes são importantes para garantir que os conflitos e as divergências terão uma resposta, **mas o Poder Judiciário deve ser consciente de que suas respostas definitivas (nos casos em tese ou nos casos concretos) são sempre provisórias, temporárias, precárias, pois estão sujeitas à revisão e à superação.** (...) Em uma sociedade que se pretenda democrática e igualitária – e a

Constituição de 1988 assim nos constitui – a tarefa de interpretar a Constituição, definir o conteúdo e o limite de suas previsões, deve ser feita de forma conjunta e compartilhada, pelo povo no exercício de sua cidadania, por cada Poder e instituição no cumprimento de suas funções e competências” (GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. 2015. Tese de Doutorado em Direito do Estado – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 103 - 105 – grifos nossos).

A opção institucional inafastável do art. 102 da Constituição Federal, que atribui, expressamente, a guarda *precípua* da Constituição ao Supremo Tribunal Federal, deve ser lida em conjunto com o **princípio democrático** (art. 1º, CF/88). Deve-se rejeitar, desse modo, uma interpretação estanque e estrita da separação de poderes, que transforma uma tarefa coletiva de interpretação constitucional em verdadeira disputa.

Tal compreensão não representa enfraquecimento da posição central desta Corte na defesa inabalável da Constituição. Significa que, em determinadas situações aptas a ensejar diversas interpretações constitucionalmente possíveis, optando o Supremo Tribunal Federal por uma interpretação, não está o Poder Legislativo vinculado a entendê-la como constitucionalmente adequada, podendo optar por outra interpretação válida. No entanto, interpretação que viola cláusula pétrea não se afigura como possibilidade, sob pena de se aviltar a essência do texto constitucional.

A impossibilidade do monopólio da interpretação constitucional foi bem pontuada pelos professores **Daniel Sarmiento** e **Cláudio Pereira de Souza Neto**. Vide:

“(...) não é salutar atribuir a um único órgão qualquer a prerrogativa de dar a última palavra sobre o sentido da

Constituição. (...). É preferível adotar-se um modelo que não atribua a nenhuma instituição – nem do Judiciário, nem do Legislativo – o *‘direito de errar por último’*, abrindo-se a permanente possibilidade de correções recíprocas no campo da hermenêutica constitucional, com base na ideia de diálogo, em lugar da visão tradicional, que concede a última palavra nessa área ao STF.

(...)

As decisões do STF em matéria constitucional são insuscetíveis de invalidação pelas instâncias políticas. Isso, porém, não impede que seja editada uma nova lei, com conteúdo similar àquela que foi declarada inconstitucional. Essa posição pode ser derivada do próprio texto constitucional, que não estendeu ao Poder Legislativo os efeitos vinculantes das decisões proferidas pelo STF no controle de constitucionalidade (art. 102, § 2º, e art. 103-A, da Constituição). **Se o fato ocorrer, é muito provável que a nova lei seja também declarada inconstitucional. Mas o resultado pode ser diferente. O STF pode e deve refletir sobre os argumentos adicionais fornecidos pelo Parlamento ou debatidos pela opinião pública para dar suporte ao novo ato normativo, e não ignorá-los, tomando a nova medida legislativa como afronta à sua autoridade.** Nesse ínterim, além da possibilidade de alteração de posicionamento de alguns ministros, pode haver também a mudança na composição da Corte, com reflexões no resultado do julgamento” (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional**. Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 402-405).

Desse modo, a **última palavra provisória** deste Supremo Tribunal Federal encerra, muitas vezes, apenas uma *rodada deliberativa*, podendo a questão ser amadurecida dialeticamente entre os Poderes. Da já referida ADI nº 5.105/DF, destaco, ainda, trecho do voto do Ministro Roberto Barroso:

“Os diálogos institucionais podem se concretizar por meio de diferentes comportamentos. Do ponto de vista do Supremo Tribunal Federal, eu pessoalmente tenho procurado fomentar o chamado apelo ao legislador, que é uma primeira versão dessa ideia de diálogos institucionais. Verificando que alguma matéria é malversada, mas que a correção depende de atuação do Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal se manifesta neste sentido, dando ciência ao Legislativo de que há uma mudança a ser feita. Eu mesmo votei nesse sentido na questão relativa à perda de mandato. Eu entendo que está dito na Constituição com todas as letras, embora seja ruim, que a perda do mandato mesmo depois de condenação depende de deliberação da Casa Legislativa. É péssimo uma decisão do Supremo estar sujeita à deliberação da Casa Legislativa, mas é o que está dito na Constituição. Assim, ao votar no caso Ivo Cassol, afirmei expressamente que achava muito ruim essa solução e fiz um apelo a que o Congresso modificasse esse regramento. Evidentemente, não pelo meu apelo, porque eu não tenho essa pretensão, mas a verdade é que o Senado Federal já aprovou essa modificação, que agora depende de aprovação pela Câmara dos Deputados. Portanto, uma primeira vertente do diálogo institucional é o apelo ao legislador.

A segunda vertente do diálogo institucional, a meu ver, é a devolução da matéria pelo Supremo ao Poder Legislativo. Foi, por exemplo, a proposta que eu mesmo fiz no caso de desaposentação, em que eu disse: não há lei tratando dessa matéria, eu proponho a seguinte solução para vigor daqui a cento e oitenta dias, a menos que o Congresso proveja a respeito, como de sua competência. Essa é tipicamente uma hipótese de diálogo institucional. Em vez de dar a última palavra, o Supremo estimula, incentiva o Congresso a prover sobre uma matéria.

E a terceira e última forma de diálogo institucional, a meu ver, é a superação da jurisprudência, que é precisamente a discussão que nós estamos travando aqui. **A superação da**

**jurisprudência pode se dar mediante emenda constitucional aprovada pelo Congresso, no exercício do poder constituinte derivado, ou mediante a aprovação de uma lei.** Devo dizer que a superação de jurisprudência, como é o caso aqui, por aprovação de lei pressupõe que exista mais de uma interpretação constitucional possível e válida para que o Congresso possa optar por uma diferente daquela que o Supremo optou. Assim, a regra geral é que superação de jurisprudência se faça por emenda à Constituição, como o Congresso Nacional fez em relação: (i) à taxa municipal de iluminação pública; (ii) à progressividade das alíquotas do IPTU; (iii) à cobrança de contribuição previdenciária de inativos; e (iv) à questão do número de vereadores.

**De todo modo, vale notar que, observada a mencionada regra geral de superação de uma jurisprudência do Supremo mediante a aprovação de emenda constitucional, se a matéria não for protegida por cláusula pétrea, prevalecerá a palavra do Congresso, porque o Supremo só controla emenda constitucional na hipótese de violação à cláusula pétrea. Portanto, não há, em rigor, supremacia judicial, pelo menos nas questões que possam ser tratadas por emenda constitucional, uma vez que, nesses casos, a palavra do Congresso é que será final, e não a do Supremo.**

**Por outro lado, para se mudar uma interpretação do Supremo Tribunal mediante lei ordinária, o ônus argumentativo pesará sobre o Congresso com força multiplicada. E aqui nós caímos na dimensão específica da democracia deliberativa, de oferecimento de razões, a que eu me referi no início. Para que o Congresso supere, mediante lei, uma interpretação do Supremo Tribunal Federal, precisa demonstrar que existe mais de uma interpretação razoável do assunto compatível com a Constituição, bem como oferecer as razões pelas quais está optando por outra, distinta da adotada pelo Judiciário. Quando isso acontecer, eu acho que a palavra final, a prevalecer, deve ser a do Congresso, porque decisão**

**política em uma democracia deve ser tomada por quem tem voto, salvo se a Constituição impuser diferentemente.**

O que não se admite, como dito, a meu ver, com felicidade no voto do Ministro Luiz Fux, é um exercício de argumento de autoridade. Eu, Congresso, mudo a decisão do Supremo, porque eu quero, sem oferecer nenhum tipo de razão capaz de passar pelo crivo do debate público, que é hoje um componente essencial da democracia. Desse modo, o Congresso pode, sim, eventualmente superar uma decisão do Supremo, e até mediante lei ordinária, mas tem que demonstrar que havia mais de uma interpretação possível e razoável e oferecer as suas razões de escolha” (grifos nossos).

Portanto, **por princípio, a reversão legislativa da jurisprudência do STF é legítima.** No entanto, conforme consignado na ADI nº 5.105/DF, a reversão resultante da atuação do constituinte reformador e aquela oriunda do legislador infraconstitucional requerem **providências legislativas distintas.**

No caso de **legislação infraconstitucional** que veicule interpretação diversa daquela firmada pelo Supremo Tribunal Federal, existe uma presunção **iuris tantum** de inconstitucionalidade. Nesse caso, cabe ao legislador ordinário o ônus argumentativo de demonstrar que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem.

A **emenda constitucional** corretiva da jurisprudência, por seu turno, por modificar formalmente o texto constitucional, servindo como fundamento de validade da legislação ordinária, **só pode ser declarada inconstitucional nas hipóteses de violação do art. 60 da CF/88 (limites formais, circunstanciais, temporais e materiais), a partir de “exegese estrita das cláusulas superconstitucionais” (ADI nº 5.105/DF).**

No caso presente, após o julgamento da ADI nº 4.983 pelo STF, teve início um **nova rodada deliberativa** quanto à vaquejada, a qual resultou



na aprovação pelo Congresso Nacional da **Emenda Constitucional nº 96/17**. Nesse momento deliberativo, novas razões foram apresentadas na exposição de motivos da PEC, nos debates parlamentares e nos pareceres apresentados durante a tramitação do projeto.

Tratando o presente caso de controle de constitucionalidade de emenda à Constituição, aprovada, portanto, mediante quórum qualificado de 3/5 e a partir de renovado debate parlamentar, verifica-se situação diversa da que havia por ocasião da análise da ADI nº 4.983. Para a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96/17, **exige-se um rigor argumentativo caracterizado pela demonstração de violação de cláusula pétrea da CF/88, a qual deverá ser interpretada de forma estrita, em deferência à opção de uma maioria legislativa qualificada.**

### 3.2 Da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96/17

Como visto, embora seja possível a aferição da constitucionalidade material de emenda constitucional, nos termos do art. 60, § 4º, da CF/88, essa análise não se faz possível de forma tão ampla e corriqueira como se estivessemos diante de legislação ordinária. Ao contrário. Exige-se, na espécie, uma **atuação cautelosa**. Nesse sentido é a esclarecedora lição do eminente Ministro **Gilmar Mendes**. Vide:

“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, 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” (ADI nº 2.395/DF, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 23/5/08).

Nesses termos, esta Corte tem assentado que

“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 2.024/DF, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJe de 22/6/07).

Como visto, por força da previsão expressa do art. 60, § 4º, da CF/88, não foi vedado ao poder constituinte derivado toda e qualquer restrição às chamadas cláusulas pétreas, mas somente aquelas que **atinjam núcleo essencial desses limites materiais**; vedam-se as propostas de emendas **tendentes a abolir** as cláusulas pétreas.

Acerca da expressão “tendente a abolir”, o Ministro **Roberto Barroso** leciona que ela deve ser **interpretada com equilíbrio**, não podendo servir como mecanismo de supressão da vontade majoritária.

Diz o eminente Ministro o seguinte:

“A Constituição não pode abdicar da salvaguarda de sua própria identidade, assim como da preservação e promoção de valores e direitos fundamentais; **mas não deve ter a pretensão de suprimir a deliberação majoritária legítima dos órgãos de representação popular, juridicizando além da conta o espaço próprio da política.** O juiz constitucional não deve ser prisioneiro do passado, mas militante do presente e passageiro do futuro.

Ao exercer o controle sobre a atuação do poder reformador, o intérprete constitucional deve pautar-se por mecanismos tradicionais de autocontenção judicial e pelo princípio da presunção de constitucionalidade. A cautela e a deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria qualificada de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. **A declaração de inconstitucionalidade de uma emenda é possível, como se sabe, mas não fará parte da rotina da vida. Há duas razões relevantes e complementares pelas quais a interpretação das cláusulas pétreas deve ser feita sem alargamento do seu sentido e alcance:** a) para não sufocar o espaço de conformação reservado à deliberação democrática, exarcebando a atuação contramajoritária do Judiciário; e b) para não *engessar* o texto constitucional, o que obrigaria à convocação repetida e desestabilizadora do poder constituinte originário” (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022 – grifos nossos e no original).

Quanto à cláusula pétrea referente aos direitos e às garantias individuais (art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/88), não está ela adstrita aos

direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º da Carta Cidadã, conforme expressamente previsto no § 2º desse artigo, segundo o qual os direitos e as garantias expressos na CF/88 “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

No tocante ao **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, tema de fundo levantado nos presentes autos, anoto que a jurisprudência do Supremo Tribunal há muito reconheceu sua natureza de direito fundamental. A despeito de não se subsumir à categoria dos direitos e garantias individuais, dada sua natureza transindividual, o direito fundamental ao meio ambiente encontra-se inserido no âmbito de proteção do art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/88. A esse respeito, elucidam **Ingo Sarlet** e **Tiago Fensterseifer** que

“[a] consolidação constitucional da proteção ecológica como cláusula pétrea corresponde à decisão essencial da Lei Fundamental brasileira, em razão da sua importância do desfrute de uma vida com qualidade ambiental à proteção e equilíbrio de todo o sistema de valores e direitos constitucionais, e especialmente à dignidade humana, inclusive por meio do reconhecimento da sua dimensão ecológica e do direito-garantia ao mínimo existencial ecológico” (**O direito fundamental ao meio ambiente como cláusula pétrea do sistema constitucional brasileiro**, 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/08/25/direito-fundamental-aomeio-ambiente>).

Nesse sentido, a **vedação a práticas cruéis contra os animais** (art. 225, § 1º, inciso VII, da CF/88), enquanto condição de efetividade daquele direito fundamental, pode ser compreendida como inserida no âmbito de proteção da cláusula pétrea do inciso IV do § 4º do art. 60. Ademais, a vedação da crueldade animal detém caráter autônomo, devendo ser respeitada independentemente da sua relação com o equilíbrio ambiental,

conforme destacou o Ministro **Roberto Barroso** na ADI nº 4.983:

“(…) 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**. 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.**”

Entretanto, a **Constituição de 1988 consagra, igualmente, o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional**, conforme previsto no art. 215, **caput** e § 1º, da Constituição de 1988:

“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.”

Não há dúvidas de que **os direitos culturais também constituem direitos e garantias fundamentais**, sendo, portanto, igualmente cobertos pelas garantias de eternidade.

Parece-me pertinente recordar que a Suprema Corte, no julgamento do RE nº 494.601/RS, Rel. Min. **Marco Aurélio** (red. do ac. Min. **Edson Fachin**), reconheceu a constitucionalidade de lei estadual gaúcha que

permite o abate de animais, desde que sem excessos ou crueldade, em cultos de religiões de matriz africana, os quais, **mutatis mutandis**, são também manifestações culturais.

Note-se que a relação do homem para com os animais não é, como costumeiramente se afirma, necessariamente de extermínio ou de tratamento cruel. A regra sempre foi de preocupação para com esses seres e isso pode ser verificado na obra de **John Glissen** em sua “**Introdução histórica ao Direito**” (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995). Mesmo na antiguidade, por exemplo, o povo egípcio (4.000 A. C.) e, posteriormente, os indianos (cf. Edito nº I do imperador Asaoka, em 272 A. C.), passaram a impedir a matança de homens e de animais em sacrifícios.

Entretanto, não há como negar que todas as religiões, não só o cristianismo, **têm atribuído ao ser humano a centralidade do mundo**. As características morais têm sido designadas exclusivamente aos homens e às mulheres, configurando o antropocentrismo, pensamento que prevalece até hoje em todas as nações, mas sem se rejeitar o pensamento de que os animais devem ser protegidos.

Não se olvide de que as manifestações culturais esportivas, assim como as religiões, são frutos da sociedade e de seu tempo.

Não se trata apenas de ler a Constituição Federal com os olhos voltados para nossa realidade: **a carta constitucional**, como afirmou o Ministro **Gilmar Mendes** em voto proferido na ADI nº 4.983 – relembrando as lições de Peter Häberle, que se inspirou em Martin Heidegger –, **é a própria cultura de um povo** (cf. *Teoria de la Constitución como Ciencia de la Cultura*. Madrid: Tecnos, 2000). Também não podemos olvidar que **a ciência do direito é a ciência da vida, dos fenômenos sociais e culturais**.

No ponto, relembro, o escrito de **Gustav Radbruch**, segundo o qual a cultura não é um valor puro, mas

“uma mistura de humanidade e barbárie, de bom e de mau gosto, de verdade e de erro, mas sem que qualquer das

suas manifestações (quer elas contrariem, quer favoreçam, quer atinjam, quer não, a realização dos valores) possa ser pensada sem referência a uma idéia de valor. Certamente, a Cultura não é o mesmo que a realização dos valores, mas é o conjunto dos dados que têm para nós a significação e o sentido de os pretenderem realizar” (RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. Coimbra: Armênio Amado, 1979. p. 41 e 42).

Rememoro, ainda, os argumentos apresentados pelo Ministro **Edson Fachin** no julgamento da ADI nº 4.983:

“O que se entende por processo civilizatório, com a devida vênia, não me parece ser o apagar de manifestações que sejam insculpidas como tradição cultural. **Ao contrário, numa sociedade aberta e plural, como a sociedade brasileira, a noção de cultura é uma noção construída, não é um a priori, (...) e não há, em nosso modo de ver, razão para se proibir o evento e a competição, que reproduzem e avaliam tecnicamente a atividade de captura própria de trabalho de vaqueiros e peões, desenvolvida na zona rural deste grande país . Ao contrário, tal atividade constitui-se modo de criar, fazer e viver da população sertaneja”** (grifo nosso).

No que tange ao caso em análise, a Emenda Constitucional nº 96/17 acrescentou o § 7º ao art. 225 da Constituição para fixar que não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais reconhecidas como tal, na forma do § 1º do art. 215 da Constituição Federal, e sejam regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

A emenda, portanto, definiu como não cruéis determinadas práticas desportivas que utilizam animais, desde que atendam, **cumulativamente**, às seguintes condicionantes: (i) sejam manifestações culturais registradas como bens de natureza imaterial integrantes do

patrimônio cultural brasileiro; e (ii) seja garantido o bem-estar dos animais envolvidos por meio de regulamentação por lei específica.

Nota-se que a Emenda Constitucional nº 96/17 buscou atribuir estatutura constitucional à proteção das práticas culturais esportivas envolvendo animais, dando, assim, **efetividade ao direito fundamental ao pleno exercício dos direitos culturais** (art. 215, **caput** e § 1º, da Constituição de 1988). Ao assim dispor, não descurou do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da vedação à crueldade contra animais (art. 225, § 1º, inciso VII, da CF/88).

Pela Emenda Constitucional nº 96/17, não se considera legítima qualquer manifestação cultural com animais registrada como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, **e sim e, tão somente, aquelas práticas reguladas por lei específica que garanta o bem-estar dos animais envolvidos**. Portanto, a norma exige que a prática seja realizada dentro de parâmetros e regras aceitáveis para o atual momento cultural, fixados em legislação específica.

Nesse quadro, e considerando a **cautela exigida na análise da constitucionalidade de emendas à Constituição de 1988**, entendo que a Emenda Constitucional nº 96/17 não representa violação da cláusula pétrea relativa aos direitos e às garantias fundamentais da Constituição, especificamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88), nem da vedação a práticas cruéis contra os animais (art. 225, § 1º, inciso VII, da CF/88).

### **3.3 Da constitucionalidade da expressão “a vaquejada” (arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364/16) e da expressão “as vaquejadas” (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220/01).**

Nesse quadro, entendo que são constitucionais a definição legal da vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro (arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364/16) e a equiparação do peão praticante de vaquejada a atleta profissional (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220/01).

Embora não haja nenhuma referência na literatura colonial dos



séculos XVII e XVIII no que tange à derrubada dos animais pela cauda, como afirmado pelo historiador, antropólogo, advogado e jornalista Luís da Câmara Cascudo em sua importante obra sobre a vaquejada nordestina (**A vaquejada nordestina e sua origem**. Recife: Imprensa Universitária, 1966. p. 8), o pesquisador confirma que a vaquejada, como se conhece no nordeste e se difundiu pelas regiões sul e centro de nosso país a partir do século XIX, deixou de ser uma técnica empregada na “labuta de campo aos novilhos, barbatões, marrueiros” (**op. cit.**, p. 14), no contexto da criação pecuária, para se tornar uma “demonstração esportiva e cultural” de seu povo.

Da mesma forma, outros historiadores confirmam a origem do evento desportivo como uma manifestação cultural do vaqueiro do nordeste, decorrente da prática da apartação nas fazendas de gado, não só no Estado do Ceará, mas desde na Bahia até em Pernambuco (PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1972).

No sertão baiano, a técnica da “derrubada” era aplicada pelos vaqueiros nas caatingas, não por esporte, mas como serviço de campo, como bem relatado pelo magnífico escritor **Euclides da Cunha** em sua clássica obra “Os Sertões”, o qual, ao se referir a uma de suas árduas tarefas nos idos de 1897, acabou por confirmar que o referido método estava incorporado às atividades do vaqueiro, do cavaleiro, desde o século XIX.

**Vide**, também, o que afirmou Celestino Alves:

“(..) a vaquejada surge como esporte arriscado, selvagem, considerado por muitos como esporte bárbaro, ou melhor, como esporte de cabra-macho (...) Não é um esporte de técnicos. As maiores regras da vaquejada são: sangue frio, coragem, rapidez e concentração. O mais velho ensina o mais moço. Começou a vaquejada com as apartações, na terra do gado, nas fazendas. Quem nasce vaqueiro permanece vaqueiro, vem do sangue, vem do berço” (cf. **Vaqueiros e vaquejadas**. Natal: UFRN, 1986).

A “Vaquejada”, expressão cultural oriunda da denominada “Festa da Apartação”, é, como demonstrou o Estado do Ceará, um dos grandes acontecimentos do calendário dos vaqueiros do nordeste, o qual, além de manter sua tradição, tem trazido desenvolvimento social e econômico para a região. Portanto, vejo, com clareza solar, que **a vaquejada – hoje uma prática esportiva e festiva devidamente regulamentada – pertence à cultura do povo nordestino deste país, é secular e há de ser preservada dentro de parâmetros e regras aceitáveis para o atual momento cultural de nossa vivência.**

Ademais, é necessário ampliar a compreensão acerca da cultura para além do eixo das zonas urbanas, para integrar também os fenômenos culturais das zonas rurais, privilegiando, assim, uma **concepção pluralista e inclusiva da cultura nacional** (arts. 1º, inciso V, e 215 da CF/88). Quanto ao ponto, destaco trecho do voto do Ministro **Edson Fachin** na ADI nº 4.983/CE:

“O Ministério Público Federal, na página 6 da inicial, diz: A vaquejada, mantendo a tradição cultural à técnica, ...

Portanto, **há um reconhecimento, na própria petição inicial, de tratar-se de uma manifestação cultural. E, nesse sentido, esse reconhecimento parece-me atrair o caput e o § 1º do art. 215 da Constituição Federal.**

O § 1º, por si só, já indica, no meu modo de ver, uma outra direção. Sendo do seu dispositivo:

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

Esse é o texto da Constituição. Portanto, o que se entende por processo civilizatório, com a devida vênia, não me parece ser o apagar de manifestações que sejam insculpidas como tradição cultural. Ao contrário, numa sociedade aberta e plural, como a sociedade brasileira, a noção de cultura é uma noção construída, não é um **a priori**, como aliás está na obra de Tânia Maria dos Santos. E se encontra, no nosso modo de ver, umbilicalmente ligada a uma noção mais ampla do que se tenha por meio ambiente, como está na obra de Paulo Natalício Weschenfelder, que está no voto que proponho ao colegiado.

(...)

O presente caso precisa ser analisado sob um olhar que alcance a realidade advinda da população rural. É preciso despir-se de eventual visão unilateral de uma sociedade eminentemente urbana, com produção e acesso a outras manifestações culturais, produtos e serviços para se alargar ou olhar e alcançar essa outra realidade.

Sendo a vaquejada manifestação cultural, como ali[á]s está na própria petição inicial, encontra proteção Constitucional expressa na cabeça do art. 215 e seu respectivo §1º, e não há, em nosso modo de ver, razão para se proibir o evento e a competição, que reproduzem e avaliam tecnicamente a atividade de captura própria de trabalho de vaqueiros e peões, desenvolvida na zona rural deste grande país.

Ao contrário, tal atividade constitui-se modo de criar, fazer e viver da população sertaneja. Eu estou citando essa expressão criar, fazer e viver, que se encontram nos exatos termos do inciso II, do art. 216 da Constituição Federal” (grifos nossos)

Portanto, ao reconhecer a vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro, a Lei nº 13.364/16 buscou dar concretude ao art. 215,

*caput* e § 1º, da Constituição de 1988, atendendo, ademais, ao requisito exigido pelo art. 225, § 7º, de que seja assegurado o bem-estar dos animais envolvidos. Destaco as determinações acerca do bem-estar animal no âmbito das práticas regulamentadas pela Lei nº 13.364/16, com as alterações da Lei nº 13.873/19:

“Art. 3º-B. Serão aprovados regulamentos específicos para o rodeio, a vaquejada, o laço e as modalidades esportivas equestres por suas respectivas associações ou entidades legais reconhecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

§1º Os regulamentos referidos no **caput** deste artigo devem estabelecer regras que assegurem a proteção ao bem-estar animal e prever sanções para os casos de descumprimento.

§2º Sem prejuízo das demais disposições que garantam o bem-estar animal, deve-se, em relação à vaquejada:

I - assegurar aos animais água, alimentação e local apropriado para descanso;

II - prevenir ferimentos e doenças por meio de instalações, ferramentas e utensílios adequados e da prestação de assistência médico-veterinária;

III - utilizar protetor de cauda nos bovinos;

IV - garantir quantidade suficiente de areia lavada na faixa onde ocorre a pontuação, respeitada a profundidade mínima de 40 cm (quarenta centímetros).”

Acerca dos cuidados com o bem-estar animal na vaquejada, destaco trecho do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, do Relator, Senador José Maranhão, favorável à PEC nº 50, de 2016, a qual resultou na Emenda Constitucional de nº 96/17:

“No rodeio e na vaquejada as regras estão disciplinadas em leis ou regulamentos editados por entidades do ramo. No campo das leis, disciplinam as matérias a Lei nº 10.220, de 11 de abril de 2001, que regulamenta a atividade de peão de rodeio, equiparando-o a atleta profissional; a Lei nº 10.519, de 17 de julho de 2002, que dispõe sobre a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio; e as demais leis estaduais e municipais sobre o tema. Quanto aos regulamentos, destacamos o Regulamento Geral de Vaquejada da Associação Brasileira de Vaquejada (ABVAQ) e o Código de Conduta do Rodeio da Confederação Nacional do Rodeio (CNAR). **Grosso modo, essas normas têm como objetivo preservar a integridade física do peão, resguardar o bem-estar animal e estabelecer sanções aos organizadores e participantes do evento em caso de irregularidades.**

É notório que em ambas houve **uma evolução ao longo dos anos no sentido de salvaguardar o bem-estar animal e a saúde dos participantes durante as competições**, ainda que muitas dessas conquistas tenham surgido graças à atuação vigilante de órgãos do Ministério Público e de entidades de proteção e defesa de animais. **Quando bem organizadas e fiscalizadas, essas práticas desportivas promovem a cultura local sem, contudo, expor os animais a tratamentos cruéis.**

Com relação à vaquejada, lembramos que regulamento da ABVAQ veda qualquer tipo de agressão ao animal, sendo inclusive causa de desclassificação tocar outras partes do boi que não sejam a cauda durante a competição, salvo quando for para evitar a queda do vaqueiro. Ademais, devem ser disponibilizados no local das provas água e alimento para os animais, em quantidade e qualidade que garantam seu bem-estar. **Há tempos já não é tolerada a agressão aos animais com esporas, rosetas, choques elétricos; antes, durante e após a competição esportiva”** (grifos nossos).

É evidente que não se pode admitir a exploração dos animais nem seu tratamento cruel ou execrável, como esta Corte já decidiu nos julgamentos da ADI nº 1.856/RJ, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgada em 26/5/11, relativamente à “briga de galos”; da ADI nº 2.514/SC, Rel. Min. **Eros Grau**, julgada em 29/6/05, relativamente à “farra do boi”, e do RE nº 153.531/SC, Rel. Min. **Francisco Rezek**, red. do ac. Min. **Marco Aurélio**, julgado em 3 de junho de 1997, sobre a mesma atividade.

No entanto, há que se salientar haver na espécie elementos de **distinguishing**, de modo a impedir a aplicação ao caso dos precedentes a que me referi. Em primeiro lugar, ressalto que, na “farra do boi”, não há técnica, não há doma e não se exige habilidade e treinamento específicos, diferentemente do caso dos vaqueiros, que são profissionais habilitados, inclusive por determinação legal (Lei nº 12.870/13). Portanto, não há que se falar em atividade paralela ao Estado, ilegítima, clandestina, subversiva.

Quanto às “rinhas de galos”, esses animais são postos em uma arena de combate para “matar ou morrer” e, como foi bem debatido naqueles autos, os animais vinham sendo submetidos a uma longa preparação tortuosa e cruel, elementos fáticos e jurídicos de decidir que não se verificam no caso da vaquejada, se respeitadas as normas de cuidado com a saúde dos animais envolvidos.

Tal distinção também foi ressaltada no parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal no processo legislativo que resultou na Emenda Constitucional de nº 96/17:

“De maneira alguma podemos confundir o rodeio e a vaquejada com a rinha de galo e a farra do boi, manifestações culturais absolutamente cruéis e nocivas aos animais. Nestas últimas práticas, **não se avaliam as habilidades motoras das pessoas participantes e o resultado almejado, lamentavelmente, é a mutilação ou a morte do animal.** Por isso, colidem frontalmente com o art. 225, § 1º, inciso VII, da

Constituição Federal. No caso do rodeio e da vaquejada, manifesta-se a cultura do local, por meio das habilidades demonstradas pelo peão, das vestimentas utilizadas, da narração do evento, da música, das comidas e bebidas típicas e **busca-se, cada vez mais, preservar a integridade dos animais**” (grifos nossos).

No âmbito da Comissão Especial acerca da matéria da Câmara dos Deputados (Proposta de Emenda à Constituição nº 304-A/17), também se frisou a necessidade de se distinguir a vaquejada da “farra do boi”:

“Em síntese, Senhoras e Senhores Parlamentares, a Vaquejada não é anômica, como a farra do boi, como querem confundir os que se opõem a essa prática cultural. Pelo contrário, é completamente cercada de cuidados e regras. **Todos os envolvidos nessa prática cultural imaterial sabem que uma festa de vaquejada conta com a presença de veterinários, cuidadores e fiscais, para garantir que a cultura sobreviva ao mesmo tempo em que os direitos dos animais são respeitados**” (grifos nossos).

Pelos mesmos fundamentos, também não há que se falar em inconstitucionalidade da equiparação do peão praticante de vaquejada a atleta profissional (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.220/01).

#### 4. Dispositivo

Ante o exposto, **conheço** dos pedidos das ADI nº 5.728 e nº 5.772 e os julgo **improcedentes**, declarando a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017; da expressão “a vaquejada” constante dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, com a redação conferida pela Lei nº 13.873, de 17 de setembro de 2019; e da expressão “as vaquejadas” constante do art. 1º, parágrafo único, da Lei

nº 10.220, de 11 de abril de 2001.

É como voto.