

## VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face da Emenda Constitucional nº 96/2017, bem como da “*da expressão ‘a Vaquejada’ contida nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei 13.364, de 29 de novembro de 2016, e da expressão ‘as vaquejadas’ prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.220, de 11 de abril de 2001*”.

O requerente defende que a EC nº 96/2017, “*ao não considerar cruéis práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam ‘manifestações culturais’ ..., colide na raiz com as normas constitucionais de proteção ao ambiente*”, em especial com o art. 225, § 1º, VII, da Constituição da República. Sustenta que a legislação impugnada “*é incompatível com a ordem constitucional, porquanto viola frontalmente as normas constitucionais apontadas, que vedam expressamente tratamento cruel a animais, protegem o núcleo de direitos fundamentais e o princípio da dignidade humana*”.

Transcrevo o preceito constitucional incluído pela EC nº 96/2017:

“§ 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.”

O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido, *verbis*:

“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.”

O Procurador-Geral da República opina pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC 96/2017. LEI Nº 13.364/2016. LEI Nº 10.220/2001. VAQUEJADA. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. LIMITE MATERIAL. CLÁUSULAS PÉTREAS. DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. CRUELDADE ANIMAL. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. QUESTÃO JÁ ENFRENTADA PELO STF EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO. PREVENÇÃO. PARECER PELO DEFERIMENTO DO PEDIDO E JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADIs 5728 e 5772.

1. Ao não considerar cruéis práticas desportivas que submetam animais a tratamento cruel, sob o pretexto de que são “manifestações culturais”, o conjunto normativo que regulamenta a prática da vaquejada, composto pela EC nº 96/2017, Lei 13.364/2016 e Lei 10.220/2001, colide frontalmente

com as normas constitucionais de proteção ao ambiente, em particular, com o disposto no art. 225, § 1º , VII, da CF/88.

2. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5728 e 5772 possuem objeto parcialmente idêntico, nos termos do art. 77-B do RISTF, razão pela qual devem ser reunidas e julgadas conjuntamente.

3. Parecer pela procedência da ação.”

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

**Examino.**

**Divirjo, em parte, do voto do eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, precisamente quanto ao conjunto normativo infraconstitucional impugnado, o qual julgo em desacordo com a Lei Maior.**

Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, passíveis de incorrer no vício da inconstitucionalidade apenas as emendas constitucionais que extrapolem os limites plasmados no art. 60 da Lei Maior, *verbis*:

“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, como 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."

Com efeito, para o reconhecimento da inconstitucionalidade do § 7º do art. 225 da Carta Política é imprescindível constatar que o legislador constituinte reformador deixou de observar os limites ao poder de emenda - assentados no próprio texto constitucional -, os quais podem assim ser agrupados: limites formais (*caput* e §§ 2º e 3º), circunstanciais (§§ 1º e 5º) e materiais (§ 4º), denominados cláusulas pétreas (§ 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.*)

Sem maiores digressões e consoante tese veiculada na exordial, a emenda constitucional atacada teria desrespeitado o limite material versado no inciso IV do § 4º do art. 60 da Lei Maior.

A limitação material em apreço não veda toda e qualquer modificação legislativa incidente sobre o rol dos direitos e garantias individuais, mas sim aquelas propostas de alteração voltadas à sua abolição.

Entender de modo diverso, pela absoluta intangibilidade dos direitos e garantias individuais conduziria ao fenômeno da imutabilidade constitucional, em prejuízo da liberdade de conformação das futuras gerações, bem como da ordem jurídico-constitucional, a qual demanda certo grau de flexibilidade, de adaptabilidade, de modo a preservar a sua capacidade de aderência ao contexto social, econômico e político.

Nessa linha, colho julgados desta Corte:

"EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: seu cabimento - afirmado no STF desde 1926 - para questionar a compatibilidade de emenda constitucional com os limites formais ou materiais impostos pela Constituição ao poder constituinte derivado: precedente. [...] 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.** 2. À vista do modelo ainda acentuadamente centralizado do federalismo adotado pela versão originária da Constituição de 1988, o preceito questionado da EC 20/98 nem tende a aboli-lo, nem sequer a afetá-lo. [...]" (ADI 2024 MC, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 27-10-1999, DJ 01-12-2000 PP-00070 EMENT VOL-02014-01 PP-00073)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC 98/2017. SERVIDORES DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS. AMAPÁ E RORAIMA. ALEGADA OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS (ART.

60, § 4º, IV, CFRB). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO NÚCLEO ESSENCIAL OU DE TENDÊNCIA A ABOLIR O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. DESENVOLVIMENTO DA FEDERAÇÃO. ISONOMIA MATERIAL. DIGNIDADE HUMANA PROTEGIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Os direitos e garantias individuais foram alçados à condição de cláusula pétreas pela primeira vez na Constituição da República de 1988. O art. 60, § 4º, IV, protege o texto constitucional de emendas que atinjam o núcleo essencial desses direitos ou tendam a aboli-los. 2. A interpretação do alcance das cláusulas pétreas deve encontrar equilíbrio entre a preservação do núcleo identitário constitucional e o regime democrático. Precedentes. 3. Presentes elementos que justifiquem o tratamento diferenciado, a norma que promove desequiparação de direitos concretiza a faceta material do princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CRFB). Precedentes. 4. Ao excepcionar o princípio do concurso público por emenda constitucional e, em situação reconhecidamente singular, o legislador não afeta seu núcleo essencial nem busca aboli-lo. [...]. 7. A proteção estabelecida pelo art. 60, § 4º, IV, da CRFB, visa precipuamente a garantia da dignidade humana, que não se encontra ameaçada, de qualquer forma, pela norma questionada. 8. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente." (ADI 5935, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 02-06-2020 PUBLIC 03-06-2020)

Verifico que o § 7º do art. 225 da Carta Magna não afeta o núcleo essencial do direito - transindividual - ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nitidamente voltada a EC nº 96/2017 a harmonizar os valores constitucionais em questão.

De igual modo, não extraio do teor do preceito constitucional sob

análise colisão com o princípio da dignidade da pessoa humana, particularmente se observada a parte final da sua redação, no sentido de que se “*assegure o bem-estar dos animais envolvidos*”.

O novel regramento, nos seus exatos termos, não se destina a abolir direito ou garantia fundamental, mas sim a compatibilizar “*práticas desportivas que utilizem animais*” com outros deveres do Estado igualmente previstos na Carta Magna, em especial a proteção das “*manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal*”:

“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.”

Nessa toada, alinho-me ao voto do Relator no que diz com o reconhecimento da higidez da EC nº 96/2017, pela qual incluído o § 7º ao art. 225 da Lei Maior, **e passo ao exame da legislação infraconstitucional apontada.**

Por força do § 7º do art. 225 da Lei Maior **afasta-se o caráter cruel** - a vedação da prática que submeta animais a crueldade (inciso VII do § 1º) - na hipótese em que a prática desportiva seja qualificada como **i) manifestação cultural, registrada como ii) bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e regulamentada por iii) lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.**

A Lei nº 10.220/2001, editada anteriormente à EC nº 96/2017, dedica-se exclusivamente a instituir “*normas gerais relativas à atividade de peão de rodeio, equiparando-o a atleta profissional*”, razão pela qual sequer tangencia a matéria atinente à proteção dos animais. Eis o teor do dispositivo em comento:

“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.” (destaquei)

Por conseguinte, tal diploma não se presta a exercer o papel de **lei específica**, reclamada pelo texto constitucional.

Por seu turno, verifico que o teor original da Lei nº 13.364/2016 limitava-se a “*elevar ... a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial*”, razão pela qual de todo insuficiente aquele regramento normativo - para fins de validação da prática da vaquejada - sob o prisma da exigência contida no texto constitucional.

Com rigor, em sua redação original, diga-se de passagem também anterior à EC nº 96/2017, a Lei nº 13.364/2016 nada dispunha sobre o “*bem-estar dos animais*”, não sendo possível atribuir-lhe o adjetivo de “*lei específica*”, nos moldes almejados pelo § 7º do art. 225 da Constituição Federal.

Tal diploma legal, alterado ao advento da Lei nº 13.873/2019, passou a ostentar a seguinte ementa: “*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*”.

Cumpre, contudo, alertar para eventual leitura desavisada da lei em vigor, que possa conduzir o intérprete à conclusão de que o comando contido no § 7º do art. 225 da Constituição Federal teria sido observado pelo legislador ordinário.

Bem analisado o teor dos dispositivos da Lei nº 13.364/2016, impõe-se conclusão em sentido contrário. Transcrevo:

“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** e do laço atividades 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. 3º-A. Sem prejuízo do disposto no art. 3º desta Lei,

são consideradas modalidades esportivas equestres tradicionais as seguintes atividades:

I - adestramento, atrelagem, concurso completo de equitação, enduro, hipismo rural, salto e volteio;

II - apartação, time de curral, trabalho de gado, trabalho de mangueira;

III - provas de laço;

IV - provas de velocidade: cinco tambores, maneabilidade e velocidade, seis balizas e três tambores;

V - argolinha, cavalgada, cavalhada e concurso de marcha;

VI - julgamento de morfologia;

VII - corrida;

VIII - campereada, doma de ouro e freio de ouro;

IX - paleteada e **vaquejada**;

X - provas de rodeio;

XI - rédeas;

XII - polo equestre;

XIII - paraequestre.

**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).

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”  
(destaquei)

**A extensão do rol de práticas contido na Lei nº 13.364/2016, ao lado da ausência de efetivo disciplinamento das atividades nela descritas - dentre as quais se inclui a vaquejada -, repele o reconhecimento de que se tenha, na espécie, regulamentação específica da prática da vaquejada.**

Resulta inafastável tal conclusão quando se observa que a lei ora em análise expressamente delega o poder de disciplinar a proteção ao bem-estar animal - **repassa a exigência constitucional da “lei específica” (art. 225, § 7º) - às entidades privadas**, as quais deverão inclusive “*prever sanções para os casos de descumprimento*” dos regulamentos aprovados pelas “*respectivas associações*”. Confira-se:

**“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.” (destaquei)**

Cito julgado desta Casa no qual declarada a constitucionalidade de diploma normativo ante o não tratamento da matéria por lei específica, na hipótese em que o texto constitucional assim exige:

“EMENTA:                    AÇÃO                    DIRETA                    DE  
INCONSTITUCIONALIDADE.

**INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL DOS ARTS. 4º E 5º DA LEI N. 227/1989, DO ESTADO DE RONDÔNIA. AFRONTA AOS ARTS. 25, 37, INC. X E XIII, 61, § 1º, INC. I, ALÍNEA A, E 63 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** 1. Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, que desencadeiam aumento de despesa pública em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta aos arts. 25; 61, § 1º, inc. I, alínea a; e 63 da Constituição da República. 2. Inconstitucionalidade material dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, ao impor vinculação dos valores remuneratórios dos servidores rondonienses com aqueles fixados pela União para os seus servidores (art. 37, inc. XIII, da Constituição da República). **3. Afronta ao art. art. 37, inc. X, da Constituição da República, que exige a edição de lei específica para a fixação de remuneração de servidores públicos, o que não se mostrou compatível com o disposto na Lei estadual n. 227/89.** 4. Competência privativa do Estado para legislar sobre política remuneratória de seus servidores. Autonomia dos Estados-membros. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 64, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 21-11-2007, DJe-031 DIVULG 21-02-2008 PUBLIC 22-02-2008 EMENT VOL-02308-01 PP-00001 RTJ VOL-00204-03 PP-00941 LEXSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 33-43 - destaquei)

Nesse contexto, sob o norte do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na espécie traduzido pela vedação

constitucional a práticas que submetam os animais a crueldade, **de modo a tornar inarredável a presença de regulamentação** que assegure o bem-estar dos animais envolvidos, julgo procedente o pedido para considerar que a Lei nº 13.364/2016 (inclusive com a redação dada pela Lei nº 13.873/2019) não atende ao art. 225, § 7º, da Carta Política, uma vez que tal lei se limitou a prever **regulamentos privados**, que se ocupariam até mesmo de prever sanções.

Enquanto o comando constitucional não é atendido, com a efetiva edição de lei específica que regule a matéria, e a fim de evitar interrupção das atividades tidas como culturais pelo Congresso Nacional, determino:

- a) os “regulamentos específicos”, editados por entes privados, de que trata a Lei nº 13.364/2016 devem ser analisados e homologados (ou não) pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de perda de efeitos; e
- b) as sanções obrigatoriamente devem observar a Lei nº 9.605/1998 e seu decreto regulamentar.

**Este regime normativo será observado até a edição da lei específica, nos termos exatos do art. 225, § 7º, da Constituição Federal.**

É como voto.