

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal em face da Emenda Constitucional nº 96/2017, ao fundamento de que o acréscimo do § 7º ao art. 225 da Lei Maior “*viola o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225, § 1º, VII, e por consequência a cláusula pétrea prevista no inciso IV do § 4º do art. 60, todos da Constituição Federal*”.

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 manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido, *verbis*:

“Ambiental. Emenda à Constituição 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. Alegação de ofensa ao artigo 60, § 4º, inciso IV, da Lei Maior, que veda a deliberação acerca de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais: ao artigo 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: e ao princípio da proibição do retrocesso. Preliminares. Ilegitimidade ativa do requerente. Ausência de procuração com poderes específicos. Mérito. A emenda sob invectiva não consistiu em tentativa de revisão parlamentar de julgado proferido por essa Suprema Corte. Limites do controle de constitucionalidade das emendas constitucionais.

Inexistência de vulneração à cláusula pétrea concernente aos direitos e garantias individuais. Alcance do princípio da vedação do retrocesso, que não implica absoluta imobilização dos direitos previstos na Carta Magna. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.”

O Ministério Público Federal opinou pela procedência do pedido:

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

Em nova oportunidade, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela improcedência do pedido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC 96/2017. VAQUEJADA COMO PRÁTICA CULTURAL. TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. REAÇÃO LEGISLATIVA. PRECEDENTES DO STF. EXEGESE ESTRITA DAS CLÁUSULAS SUPERCONSTITUCIONAIS. DISTINÇÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS INDIVIDUAIS. DEVER ESTATAL DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA CULTURA (ART. 215, § 1º, CF/88). BEM-ESTAR ANIMAL. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. No contexto da Teoria dos Diálogos Institucionais, a EC 96/2017 há de ser recebida como reação legislativa legítima ao precedente firmado na ADI 4983, no que alterou o próprio parâmetro de controle de constitucionalidade.

2. A invalidação de emenda constitucional há de ocorrer somente nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da CF/88, à luz de uma “exegese estrita das cláusulas superconstitucionais”, sendo que o Supremo Tribunal Federal

já reconheceu o marco teórico dos Diálogos Institucionais na ADI 5105, quando asseverou que a reversão legislativa revela-se legítima, sobretudo quando operada pela atuação do constituinte reformador, circunstância que demanda maior deferência por parte do Tribunal.

3. A Constituição considera os direitos individuais como cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV), mas não todo o Título II (direitos fundamentais), sendo o meio ambiente direito fundamental de feição transindividual, mais precisamente um interesse difuso, e não direito individual.

4. A interpretação extensiva das cláusulas pétreas subtrai o direito de autodeterminação das gerações vindouras (ADI 3105).

5. Consoante o art. 215, § 1º, da CF/88, mais do que abster-se (*non facere*), o Estado Brasileiro tem o dever fundamental de proteger e promover a cultura (*facere*).

6. A decisão proferida na ADI 4983, que considerou inconstitucional a prática da Vaquejada, cumpriu importante função pedagógica, após o que inúmeras medidas foram adotadas para assegurar o bem-estar dos animais, sendo possível equacionar as dimensões culturais e ambientais, ambas valores constitucionalmente protegidos e conciliáveis no caso vertente.

- Manifestação pela improcedência do pedido.”

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

Examino.

Registro, de plano, que acompanho o voto do eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, pela improcedência do pedido, respeitada a amplitude do objeto da presente ação direta, **na qual impugnada tão somente a Emenda Constitucional nº 96/2017.**

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 as 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 PÉTREIA 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 pétrea 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*, CFRB). 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.”

Ante o exposto, reconhecida a constitucionalidade da EC nº 96/2017, acompanho o voto do Relator e, sob tal fundamento, julgo improcedente

o pedido.

É como voto.