

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.772 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOC BRASILEIRA DE CRIADORES DE CAVALO QUARTO DE MILHA
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO PROTETORA DOS ANIMAIS DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO ANTÔNIO SILVA BICHARA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BICHOS GERAIS
ADV.(A/S)	: YURI FERNANDES LIMA
AM. CURIAE.	: NATURAE VITAE - SOCIEDADE DE PROTEÇÃO ANIMAL E AMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JOSE HERMANN DE BARROS SCHROEDER JUNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO PASSOFUNDENSE DE PROTECAO AOS ANIMAIS
ADV.(A/S)	: JOSE HERMANN DE BARROS SCHROEDER JUNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE VAQUEJADA - ABVAQ
ADV.(A/S)	: ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Min. DIAS TOFFOLI, anoto que se trata de ação direta proposta pela Procuradoria-Geral da República para questionar a “(i) Emenda Constitucional 96, de 6 de junho de 2017, segundo a qual práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica; (ii) expressão ‘Vaquejada’, nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei 13.364, de 29

ADI 5772 / DF

de novembro de 2016, que eleva a prática de vaquejada à condição de patrimônio cultural imaterial brasileiro; e (iii) expressão ‘as vaquejadas’, no art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.220, de 11 de abril de 2001, que institui normas gerais relativas à atividade de peão de rodeio e o equipara a atleta profissional”.

Argumenta, em síntese, que “a vaquejada, ainda que seja manifestação cultural, é incompatível com a ordem constitucional, em particular com os arts. 1º, III (princípio da dignidade humana), e 225, § 1º, VII (proteção da fauna contra crueldade), da Constituição da República, e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”.

Adotado o rito da Lei 9.868/99, o Presidente da República (eDoc. 88) e a Advocacia-Geral da União (eDoc. 91) manifestaram-se de modo contrário ao pedido veiculado na inicial, sendo que a Procuradoria-Geral da República reiterou os fundamentos de sua exordial (eDoc. 95).

Estes autos foram redistribuídos por prevenção à ADI 5.728, ação abstrata que tinha por objeto a mesma EC 96/2017, já julgada improcedente por esta SUPREMA CORTE em 17/3/2025, ocasião em que registrei reserva quanto à *“análise das demais normas impugnadas relacionadas ao tema para o julgamento da ADI 5772”*.

Submetida, pois, a presente controvérsia a um primeiro julgamento virtual (06/12/2024 a 13/12/2024), com consequente pedido de vista do Min. FLÁVIO DINO, e uma segunda sentada (14/03/2025 a 21/03/2025), o Ministro Relator apresentou voto pela improcedência dos pedidos, no que foi acompanhado pelo Min. GILMAR MENDES, mas apresentaram votos divergentes os Ministros FLÁVIO DINO, CÁRMEN LÚCIA e CRISTIANO ZANIN.

Pedi vista para melhor examinar a matéria.

É o relatório.

Controle concentrado de normas constitucionais

Conforme registrei em sede doutrinária, acerca da impossibilidade do controle de constitucionalidade das normas originárias (MORAES,

ADI 5772 / DF

Alexandre. Direito Constitucional. Barueri: Atlas, 2022, p. 835), as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais originárias inferiores em face de normas ou princípios constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado reformador, não englobando a própria produção originária. Afinal, "*a tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida*" (ADI 815, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 10/5/1996).

O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar a incondicional superioridade normativa da Constituição Federal, portanto, não adota a teoria alemã das normas constitucionais inconstitucionais (*verfassungswidrige Verfassungsnormen*), que possibilita a declaração de inconstitucionalidade de normas constitucionais positivadas por incompatíveis com os princípios constitucionais não escritos e os postulados da justiça (*Grundentscheidungen*). (BACHOF, Otto. Normas constitucionais inconstitucionais? Coimbra: Atlântica, 1977; CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito constitucional. Coimbra: Almedina, 1993, p. 235 e p. 1.171)

Assim, não haverá possibilidade de declaração de normas constitucionais originárias como inconstitucionais, conforme se depreende do seguinte julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. Inadmissibilidade. Art. 14, § 4º, da CF. Norma constitucional originária. Objeto nomológico insuscetível de controle de constitucionalidade. Princípio da unidade hierárquico-normativa e caráter rígido da Constituição brasileira. Doutrina. Precedentes. Carência da ação. Inépcia reconhecida. Indeferimento da petição inicial. Agravo improvido. Não se admite controle concentrado ou difuso de constitucionalidade de normas produzidas pelo poder

ADI 5772 / DF

constituente originário.

(ADI 4.097-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/11/2008)

Outra, porém, é a compreensão construída pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras sobre a tutela abstrata que recai sobre normas constitucionais não originárias, ou seja, aquelas fruto dos trabalhos de reforma e de revisão do texto constitucional.

O Congresso Nacional, no exercício do Poder Constituinte derivado, pode reformar a Constituição Federal por meio de emendas, porém respeitando as vedações expressas e implícitas impostas pelo poder constituinte originário, pois somente esse é hierarquicamente inalcançável, enquanto manifestação da vontade soberana do povo.

Note-se que a alterabilidade constitucional, embora possa traduzir-se na alteração de muitas disposições da Constituição, sempre deverá conservar um valor integrativo, no sentido de que deve deixar substancialmente idêntico o sistema originário idealizado pelo legislador constituinte originário. Nelson Sampaio, citando Cooley, afirma que *“as emendas constitucionais não podem ser revolucionárias; elas devem estar em harmonia com o corpo do documento”* (SAMPAIO, Nelson de Souza. O poder de reforma constitucional. 3. ed. Salvador: Nova Alvorada, 1995. p. 91).

Não é outro o entendimento exposto por Carl Schmitt, ao afirmar que a possibilidade de a Constituição ser reformada não *“quer dizer que as decisões políticas fundamentais que integram a substância da Constituição possam ser suprimidas e substituídas por outras quaisquer pelo Parlamento”* (SCHMITT, Carl. Verfassungslehre. Apud CUNHA, Sérgio Sérulo da. Revisão constitucional: o caso brasileiro. In: BATOCHIO, José Roberto (Coord.). Revisão constitucional. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993. p. 96).

A emenda constitucional somente ingressará no ordenamento jurídico após sua aprovação, passando então a ser preceito constitucional, de mesma hierarquia das normas constitucionais originárias, pois é produzida segundo uma forma e versando sobre conteúdo previamente

ADI 5772 / DF

limitado pelo legislador constituinte originário. Ressalte-se que a emenda constitucional somente permanecerá no ordenamento jurídico se em sua edição tiver respeitado as limitações expressas e implícitas decorrentes do art. 60 da Constituição Federal.

Analisando esses limites constitucionais ao poder de alteração constitucional, salientou o Ministro CELSO DE MELLO que:

Atos de revisão constitucional — tanto quanto as emendas à Constituição — podem, assim, também incidir no vício de inconstitucionalidade, configurado este pela inobservância de limitações jurídicas superiormente estabelecidas no texto da Carta Política por deliberação do órgão exercente das funções constituintes primárias ou originárias (OTTO BACHOF, "Normas Constitucionais Inconstitucionais?", p. 52/54, 1977, Atlântida Editora, Coimbra; JORGE MIRANDA, "Manual de Direito Constitucional", tomo II/287-294, item n. 72, 29 ed., 1988, Coimbra Editora; MARIA HELENA DINIZ, "Norma Constitucional e seus efeitos", p. 97, 1989, Saraiva; J.J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional", p. 756-758, 4a ed., 1987, Almedina; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 58/60, 5a ed., 1989, RT, entre outros).

(ADI 981-MC, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ de 5/8/1994)

Dessa forma, reconhece o Supremo Tribunal Federal a total e plena possibilidade de incidência do controle de constitucionalidade, difuso ou concentrado, sobre emendas constitucionais, a fim de verificar-se sua constitucionalidade ou não, a partir da análise do respeito aos parâmetros fixados expressa e implicitamente no art. 60, entendendo que:

[...] O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do

poder constituinte originário, que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício quanto às categorias temáticas ali referidas (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Curso de Direito Constitucional", p. 26, item n. 15, 18ª ed., 1990). A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar, desde logo, o *judicial review*, que constituirá, nesse contexto, o instrumento de preservação e de restauração da vontade emanada do órgão exercente das funções constituintes primárias.

(MS 23.087-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão monocrática, DJ de 3/8/1998)

Relaciono, nesse contexto, algumas das emendas à Constituição já apreciadas por esta CORTE: a) EC 2/1992 que regulamentou o plebiscito previsto no ADCT (ADI 829, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 16/9/1994); b) EC 3/1993 que autorizou a instituição do IPMF (ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 18/3/1994); c) EC 16/1997 que tratou da reeleição para Chefes do Poder Executivo (ADI 1.805-MC, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ de 14/11/2003) d) EC 20/1998, atinente à reforma previdenciária (ADI 1.946-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 14/9/2001); e) EC 52/2006, sobre coligações partidárias (ADI 3.685, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 10/8/2006); f) EC 15/1996, sobre criação de municípios (ADI 2.395, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 23/5/2008); g) EC 45/2004, que promoveu a reforma do Judiciário (ADI 3.367, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 22/9/2006)

É justamente nessa perspectiva, que revela a sindicabilidade de preceitos constitucionais não originários em face de núcleos encastelados nas cláusulas pétreas, especificamente os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4º, IV), que reside a controvérsia sob julgamento, responsável por contrapor a EC 96/2017 ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A EC 96/2017 e a teoria dos diálogos institucionais

A Emenda à Constituição 96/2017 legitimou em sede constitucional, em meio ao campo normativo destinado à proteção ao meio ambiente, a realização de práticas desportivas que utilizam animais, desde que compreendidas como efetivas manifestações de cultura popular, registradas como tal enquanto patrimônio imaterial brasileiro, e desde que preservado o bem estar dos animais por meio de uma legislação correlata. Satisfazendo tais pressupostos, as práticas em questão, a se levar em conta a interpretação autêntica oferecida pelo Poder Constituinte Derivado, não ostentariam a pecha da crueldade, cujo desvalor exigiria uma adequada resposta estatal.

Constituição Federal

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

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

[...]

VII - **proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.**

[...]

§ 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.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)

Consoante parecer apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal pelo Senador José Maranhão, por ocasião do exame da proposição legislativa que resultaria na aprovação do objeto sob controle, a emenda buscaria dar materialidade a diversos valores constitucionais protetores da cultura popular, preservando, assim, práticas como a vaquejada e o rodeio.

A PEC busca garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e, ao mesmo tempo, preservar as manifestações das culturas populares, em consonância com o art. 215, caput e § 1º, da Lei Maior. A nosso ver, determinadas manifestações culturais que utilizam animais, como a vaquejada e o rodeio, constituem-se referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. São modos de criar, fazer e viver do vaqueiro e do peão e encontram amparo no art. 216, caput e inciso II, da CF. Cabe, portanto, ao Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, observada a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional, conforme dispõe o art. 217, inciso IV, da CF.

[...]

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. Nessas 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 CF. 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.

A vaquejada, compreendida como *“a festa mais tradicional no ciclo do gado nordestino”* (CASCUDO, Luís da Câmara. *A Vaquejada Nordestina e sua Origem*. Recife: MEC, 1969, p. 15) é típica manifestação da cultura popular sertaneja, construída a partir de um modo vida peculiar ao campo: *“a necessidade de recuperar e apartar o gado alçado nos campos ensejava formas de cooperação como as vaquejadas, que se tornaram prélios de habilidade entre os vaqueiros, acabando, às vezes, por transformar-se em festas regionais”* (RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 344).

A atividade foi debatida em inúmeras sessões por esta SUPREMA CORTE, sempre com o escopo de proteger a fauna brasileira de quaisquer traços de crueldade humana, como antes já ocorrera na construção de um lastro jurisprudencial que terminaria por repelir a farra do boi e a rinha de galo, como se depreende dos seguintes precedentes:

COSTUME - MANIFESTAÇÃO CULTURAL - ESTÍMULO - RAZOABILIDADE - PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA - ANIMAIS - CRUELDADE. 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 da norma do inciso VII do artigo 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por

ADI 5772 / DF

submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado "farra do boi".

(RE 153.531, Redator para o acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 13/3/1998)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEIO-AMBIENTE. ANIMAIS: PROTEÇÃO: CRUELDADE. "BRIGA DE GALOS".

I. - A Lei 2.895, de 20.03.98, do Estado do Rio de Janeiro, ao autorizar e disciplinar a realização de competições entre "galos combatentes", autoriza e disciplina a submissão desses animais a tratamento cruel, o que a Constituição Federal não permite: C.F., art. 225, § 1º, VII.

II. - Cautelar deferida, suspendendo-se a eficácia da Lei 2.895, de 20.03.98, do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 1.856-MC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 22/9/2000)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 11.366/00 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ATO NORMATIVO QUE AUTORIZA E REGULAMENTA A CRIAÇÃO E A EXPOSIÇÃO DE AVES DE RAÇA E A REALIZAÇÃO DE "BRIGAS DE GALO".

A sujeição da vida animal a experiências de crueldade não é compatível com a Constituição do Brasil. Precedentes da Corte.

Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

(ADI 2.514, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 9/12/2005)

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 7.380/98, do Estado do Rio Grande do Norte. Atividades esportivas com aves das raças combatentes. "Rinhas" ou "Brigas de galo". Regulamentação. Inadmissibilidade. Meio Ambiente.

ADI 5772 / DF

Animais. Submissão a tratamento cruel. Ofensa ao art. 225, § 1º, VII, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei estadual que autorize e regule, sob título de práticas ou atividades esportivas com aves de raças ditas combatentes, as chamadas "rinhas" ou "brigas de galo".

(ADI 3.776, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJ de 29/6/2007)

O Tribunal consignou subseqüentemente, ao adotar tal perspectiva, contrapondo a preservação da cultura popular à proteção ao meio ambiente, sobretudo no cuidado de escudar a fauna de qualquer barbárie, a inconstitucionalidade da vaquejada.

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 4.983, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 27/4/2017)

O Congresso Nacional, ato contínuo, emendou a Constituição, na

ADI 5772 / DF

forma do preceito que ora se questiona, para superar o julgado por meio da expressa constitucionalização da matéria antes tida por inválida frente a outros paradigmas. Em consonância com tal alteração, também aprovou modificações à lei regulamentadora (Lei 13.364/2016), cuja ementa passou a indicar que o diploma infraconstitucional:

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.

Houve, assim, uma resposta legislativa absolutamente legítima, institucional e dialógica; uma reação sociopolítica arquitetada dentro da dinâmica própria da repartição de poderes. Neste caso específico, o Poder Legislativo terminou por ocupar uma posição antagônica para superar um precedente judicial, mas nada o impediria de acolher normativamente, *mutatis mutandis*, uma regra que convergisse com a prestação jurisdicional, positivando, por exemplo, direitos reconhecidos antecipadamente por um tribunal e ainda não contidos no ordenamento jurídico, dentro desta mesma dinâmica relacional.

Cito, nesse sentido, a lição doutrinária lançada pelo Min. ROBERTO BARROSO, para quem o Poder Legislativo poderia, potencialmente, dar a última palavra ao divergir da exegese assentada em controle de constitucionalidade:

O controle de constitucionalidade se exerce, precisamente, para assegurar a preservação dos valores permanentes sobre os ímpetos circunstanciais. Remarque-se, porque relevante, que a última palavra poderá ser sempre do Legislativo. É que, não concordando com a inteligência dada pelo Judiciário a um

dispositivo constitucional, poderá ele, no exercício do poder constituinte derivado, emendar a norma constitucional e dar-lhe o sentido que desejar [...] Nos Estados Unidos, por quatro vezes, o Congresso editou emendas à Constituição por discordar do entendimento jurisprudencial: a) a 11ª emenda, dando imunidade de jurisdição aos Estados, veio após a decisão em *Chisholm vs. Georgia*, 2 Dall 419 (1793); b) a criação de uma cidadania nacional pela 14ª emenda foi uma reação à decisão em *Dred Scott vs. Sandford*, 19 How. 393 (1857); c) a admissão de um imposto federal sobre a renda, advinda com a 16ª emenda, deveu-se ao julgamento de *Pollock vs. Farmer's Loan & Trust Co.*, 157 U.S. 429 (1895); d) a extensão do direito de voto em eleições estaduais e nacionais a todos que contassem dezoito anos, introduzida pela 26ª emenda, foi motivada pelo caso *Oregon vs. Mitchell*, 400 U. S. 112 (1970). V. Edward Conrad Smith, *The Constitution of the United States*, 1979, p. 16 e s. (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 223).

Afinal, a interpretação constitucional caracteriza-se como atividade perene e, para adotar um vocabulário haberliano, aberta à sociedade, acolhendo, entre outros influxos circunstanciais do tempo presente, as demandas explícitas de uma sociedade em mutação, muitas vezes reveladas através da própria atividade legislativa.

Mas a interpretação constitucional não se encerra com o término de um processo judicial. Não é o resultado de uma ação judicial que vai definir, por exemplo, o que significa a igualdade de gênero ou a função social da propriedade para a sociedade brasileira. Essas questões, como tantas outras no domínio constitucional, são naturalmente polêmicas, e nenhuma decisão judicial tem o condão de resolvê-las de uma vez por todas, afastando-as definitivamente do campo dos

embates políticos e sociais. [...] em se tratando de emenda constitucional, aprovada por maioria parlamentar qualificada, a posição do STF deve ser de atenção e deferência ainda maior à interpretação constitucional adotada pelo Congresso. Isso, é óbvio, não inibe o controle jurisdicional de constitucionalidade sobre a emenda contrária à orientação anterior da Corte, mais impõe um maior comedimento no seu exercício (SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de autocontenção judicial. *Revista Quaestio Iuris*, vol. 6, nº 2, 2013, p.119-161).

A teoria dos diálogos institucionais, necessária para compreender a reciprocidade existente entre os poderes constituídos do Estado na construção plural da interpretação constitucional, termina por revelar uma atuação sinérgica, neste caso, entre o Poder Judiciário, ao exercer o controle de constitucionalidade, e o Poder Legislativo, ao encarnar a soberania popular para reformar o texto da Constituição Federal.

Há um evidente encadeamento de posicionamentos, cada qual responsável por contribuir e avançar o tema com vistas a uma construção exegética consentânea com a atualidade, superando o engessamento da “*mão morta do passado*” (ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 188).

Afinal, conforme observado pela doutrina brasileira:

[...] a concepção de que o Judiciário deve possuir a palavra final para a resolução dos conflitos precisa ser mitigada. O Judiciário pode vir a ser o *locus* final de um conflito, mas, não necessariamente. A alternativa que considera a importância da manutenção das instituições, sem que isso signifique um conservadorismo autorreferenciado, precisa ser complementada pela abertura de tais instituições para aportes epistêmicos provenientes dos outros Poderes e das partes atingidas pelas

decisões. A reflexão sobre o Judiciário como detentor da palavra definitiva é importante para evitar a imobilização e a manutenção de um *status quo* injustificável. Diante da demanda para que os parlamentares observem os direitos fundamentais na formulação de seus projetos legislativos, também pode ser formulada a demanda para que os juízes respondam os conflitos que lhes são apresentados de maneira dialógica. Em razão da perspectiva única que os juízes podem fornecer para os casos e da expectativa de maior durabilidade das respostas formuladas por eles para questões constitucionais, precisa-se considerar, em termos mais amplos, a necessidade da continuidade da conversa entre os ramos do Poder e o povo, ou seja, a manutenção dos espaços públicos de deliberação: [...] (CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015).

No julgamento da ADI 5.105, ao examinar a superação legislativa à interpretação constitucional já assentada por esta SUPREMA CORTE, ficou estabelecido que a exegese do Poder Judiciário constitui um ponto de partida nos diálogos institucionais, do qual poderá o Poder Legislativo transpor em sua atividade legiferante, seja ela ordinária, seja ela constituinte. Transcrevo segmento do voto do relator, proferido por ocasião de seu julgamento:

É precisamente sob as lentes desse hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais que a Corte Constitucional deve examinar a presente discussão. Deveras, os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, como não poderiam deixar de ser, vinculam as partes do processo e finalizam uma *rodada procedimental*, mas não encerram, *em definitivo*, a controvérsia constitucional em sentido amplo.

Na verdade, a interpretação dada pela Corte fornece o

input para que sejam reiniciadas as rodadas de debates entre as instituições e os demais atores da sociedade civil, razão por que deve ser compreendida como *última palavra provisória*. Insta ressaltar que a opção por reconhecer que dinâmica interinstitucional se funda em premissa dialógica e plural de interpretação da Constituição, e não de monopólio e arrogância, afasta qualquer leitura romântica e idealizada das instituições, evitando, bem por isso, o indesejado *fetichismo institucional*, já denunciado por Roberto Mangabeira Unger (MANGABEIRA UNGER, Roberto. *Democracy realized: the Progressive Alternative*. New York: Verso, 1998, p. 25).

Ao assim proceder, este Supremo Tribunal Federal agirá como um catalisador deliberativo, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados em termos de apreensão do significado constitucional (MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214).

À luz dessas premissas, forçoso reconhecer que, *prima facie*, o legislador pode, por emenda constitucional ou lei ordinária, *superar* a jurisprudência, reclamando, a depender do instrumento normativo que veicular a *reversão*, posturas distintas do Supremo Tribunal Federal. Se veiculada por emenda, há a alteração formal do texto constitucional, modificando, bem por isso, o próprio parâmetro que amparava a jurisprudência do Tribunal. Não bastasse, o fundamento de validade último das normas infraconstitucionais também passa a ser outro. Nessas situações, como dito, a invalidade da emenda somente poderá ocorrer, assim, nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da Constituição (*i.e.*, limites formais, circunstanciais e materiais), endossando, em particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais.

(ADI 5.105, Rel. Min. LUIZ FUZ, Tribunal Pleno, DJe de 16/3/2016)

Compreendendo, pois, a edição da EC 96/2017 enquanto resposta institucional legítima, em diálogo com o marco jurisprudencial anterior, sua invalidade decorreria tão somente de uma flagrante, robusta e insuperável ofensa a cláusula pétrea constitucional, o que não aparenta ser o caso.

O paradigma que veda a submissão de animais a tratamento cruel, verdadeiro mandamento constitucional para que o legislador atue com vistas a proteger a fauna brasileira da barbárie, embora constitua preceito valoroso e louvável, intrínseco a um incipiente Direito Animal que se forma nas ciências jurídicas, não constitui direito individual apto a obstaculizar, enquanto cláusula pétrea, os trabalhos do Poder Constituinte Reformador.

Os direitos e garantias individuais, alçados à condição de verdadeiras cláusulas pétreas, não englobam toda e qualquer esfera normativa de proteção que porventura tenha assento constitucional pois *“a proteção estabelecida pelo art. 60, § 4º, IV, da CRFB, visa precipuamente a garantia da dignidade humana”* (ADI 5.935, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 3/6/2020).

Além de o paradigma suscitado não se qualificar como limitação ao poder de reforma, por não consubstanciar verdadeira cláusula pétrea, é necessário interpretar o preceito introduzido pela EC 96/2017 em conjunto com outras diretrizes constitucionais que buscam igualmente proteger o patrimônio cultural brasileiro, especialmente os modos de vida da população rural e do sertanejo.

Foi sob tais considerações que esta SUPREMA CORTE terminou por reconhecer a constitucionalidade da EC 96/2017, de modo unânime, no seguinte precedente:

Direito constitucional e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 96/2017. Práticas desportivas com utilização de animais. Manifestações culturais

registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro. Exigência de lei específica garantidora do bem-estar dos animais envolvidos. Constitucionalidade. Improcedência do pedido.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta ajuizada contra a Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017, a qual acresceu o § 7º ao art. 225 da Constituição de 1988, 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.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão diz respeito a saber se a Emenda Constitucional nº 96/17 ofende cláusula pétrea da Constituição de 1988.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. As decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal devem ser compreendidas como última palavra provisória, a qual encerra, muitas vezes, apenas uma rodada deliberativa, podendo a questão ser amadurecida dialeticamente entre os Poderes. Após o julgamento da ADI nº 4.983, teve início uma nova rodada deliberativa quanto à vaquejada, a qual resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 96/17, espécie legislativa cuja declaração de inconstitucionalidade depende da demonstração de violação de cláusula pétrea, a qual deve ser interpretada restritivamente em tais hipóteses.

4. A Emenda Constitucional nº 96/17 atribuiu estatura constitucional à proteção das práticas culturais esportivas envolvendo animais, conferindo, assim, efetividade ao direito fundamental ao pleno exercício dos direitos culturais. No entanto, ela não descurou do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da vedação à crueldade contra animais, pois não 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.

IV. DISPOSITIVO

5. O Supremo Tribunal Federal conhece do pedido e o julga improcedente, declarando a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, inciso V; 215, **caput** e § 1º; 225, § 1º, inciso VII, e § 7º.

Jurisprudência relevante citada: ADI nº 4.983, Rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJe de 27/4/17; ADI nº 5.105, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 16/3/16; ADI nº 2.395/DF, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 23/5/08; ADI nº 2.024/DF, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJe de 22/6/07; ADI nº 1.946-MC, Rel. Min. **Sydney Sanches**, Plenário, DJ de 14/9/01.

(ADI 5.728, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 9/4/2025)

O pressuposto legal do art. 225, § 7º, da Constituição

O dispositivo incluído no texto constitucional por obra da EC 96/2017 autorizou, como visto, a realização de práticas desportivas que utilizem animais no país, desde que estas atendam aos pressupostos contidos no paradigma, entre os quais a necessidade de regulamentação *“por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos”*.

Em função deste requisito, foram apresentadas opiniões divergentes ao voto do relator, que concluíra pela total improcedência dos pedidos na presente ação direta.

O Min. FLÁVIO DINO apontou que o arcabouço infraconstitucional existente, ainda que modificado após o advento da EC 96/2017 para se adequar ao novo marco constitucional, não satisfaz a exigência de lei específica sobre o bem-estar dos animais.

Com a devida vênia quanto às compreensões contrárias, passo a aderir a esta posição dado que o conjunto normativo vigente não aparenta preencher com suficiente densidade os requisitos exigidos pelas novas diretrizes constitucionais quanto às práticas desportivas em questão.

A Lei 10.220/2011, ao regulamentar a atividade profissional do peão de rodeio, equiparando-o a atleta profissional, inseriu as vaquejadas entre as provas de rodeio que podem ser promovidas por entidades públicas ou privadas.

A Lei 13.364/2016, atualizada pela Lei 13.873/2019, reconhece *“o rodeio, a vaquejada e o laço, [...] como manifestações culturais nacionais; eleva essas atividades à condição de bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro e dispõe [...] sobre a proteção ao bem-estar animal”*. Além da finalidade anunciada pela sua epígrafe, a peça legislativa delimita um âmbito de proteção normativa ao bem-estar animal sem, contudo, concretizar plenamente o mandamento legiferante que impôs ao parlamento o ônus de editar lei específica capaz de assegurar o bem-estar dos animais.

O marco normativo exige a aprovação de regulamentos específicos para a vaquejada por *“associações ou entidades legais reconhecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”* (art. 3º-B), compostos por diretrizes avalizadas pelo Estado que devem conter *“regras que assegurem a proteção ao bem-estar animal e prever sanções para os casos de descumprimento”* (art. 3º-B, § 1º). Além da necessária regulamentação, os eventos de vaquejada, consoante a lei, devem *“assegurar aos animais água, alimentação e local apropriado para descanso”* (art. 3º-B, § 1º, I), *“prevenir ferimentos e doenças por meio de instalações, ferramentas e utensílios adequados e da prestação de assistência médico-veterinária”* (art. 3º-B, § 1º, II), *“utilizar protetor de cauda nos bovinos”* (art. 3º-B, § 1º, III) e *“garantir quantidade suficiente de areia lavada na faixa onde ocorre a pontuação”* (art. 3º-B, § 1º, I).

Entretanto, o requisito formal de *“lei específica”* sobre proteção de animais não parece ter sido atendido pela mera atualização da legislação pretérita, sobretudo quando caberá a entidades de direito privado tecerem o regramento a ser aplicado aos referidos eventos, razão pela qual há de se reconhecer a parcial procedência desta ação direta, com as ressalvas apontadas na dissidência.

Por todos estes motivos, ACOMPANHO A DIVERGÊNCIA inaugurada pelo Min. FLÁVIO DINO para JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido de modo a considerar que a Lei 13.364/2016 não atende ao art. 225, § 7º, da Constituição, mas, 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 que: 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.

É o voto.