

**A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 96 E AS MANIFESTAÇÕES CULTURAIS
SIMILARES À VAQUEJADA: INTERPRETAÇÃO DO ART. 225, §7º DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

*CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 96 AND CULTURAL MANIFESTATIONS
SIMILAR TO VAQUEJADA: AN INTERPRETATION OF ARTICLE 225, §7 OF THE
FEDERAL CONSTITUTION*

Bruno Arthur Hochheim*

Resumo

O trabalho procura averiguar como o novo §7º do art. 225 da Constituição Federal, criado pela Emenda Constitucional nº 96, deve ser interpretado. Para tanto, utiliza-se pesquisa bibliográfica. A pesquisa analisa a produção corrente a respeito da vaquejada e de outras práticas culturais com animais que envolvam crueldade, constatando que o tema, por permitir diversas leituras, tem sido raramente tratado a partir da hermenêutica. Os diversos trabalhos a respeito costumam utilizar a polêmica que envolve o assunto para abordar questões de Ciência Política e de Teoria do Direito; quando adentram o estudo do conteúdo da nova disposição, costumam limitar-se a arguir a inconstitucionalidade do novo §7º. Conclui-se o artigo defendendo que a Emenda Constitucional nº 96 confirmou a interpretação do STF na ADI 4.983 de inconstitucionalidade de manifestações culturais cruéis, ao mesmo tempo que estabeleceu norma constitucional de eficácia limitada que faculta a criação de exceções à proibição. Conclui-se também que a competência para a criação de norma autorizadora nos termos do art. 225, §7º não se confunde com a atribuição para legislar acerca do meio ambiente e da cultura, de modo que a primeira é competência privativa da União, ao passo que a segunda é compartilhada pelos três níveis federativos. Dessa forma, após a criação da lei federal autorizadora nos estritos limites do art. 225, 7º, União, estados e municípios poderão legislar a respeito da proteção do meio ambiente e da cultura, inclusive estes dois restringindo ou proibindo a prática cultural em seus territórios. Conclui-se, ainda, que ao Judiciário cabe o controle da observância das condições previstas pelo art. 225, §7º e da proporcionalidade de eventuais leis permissivas de práticas culturais que envolvam maus-tratos. A respeito especificamente das leis federais acerca da vaquejada, conclui-se, diante desse quadro, que as Leis nº 10.220/2001 e 13.364/2016 são inconstitucionais no tocante à atividade, dados o entendimento do Supremo de que a prática seria vedada em razão de sua crueldade e a inexistência de constitucionalidade superveniente, ao passo que a Lei nº 13.873, posterior à EC nº 96, deve ter sua conformidade com a ordem constitucional avaliada pelo Judiciário.

* Doutor em Direito na Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Direito pela mesma instituição e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Analista Judiciário do STF. Conduz a iniciativa de divulgação científica "Tramas de História do Direito", que procura difundir o estudo histórico da área jurídica.

Palavras-Chave: Constituição Federal. Emenda Constitucional nº 96. Vaquejada. Manifestações Culturais.

Abstract

This work seeks to investigate how the new §7 of Article 225 of the Federal Constitution, created by Constitutional Amendment No. 96, should be interpreted. To this end, bibliographic research is used. The research analyzes current literature on vaquejada (a traditional Brazilian rodeo-like event) and other cultural practices involving cruelty to animals, finding that the topic, due to its diverse interpretations, has rarely been addressed from a hermeneutical perspective. The various works on the subject tend to use the controversy surrounding it to address issues of Political Science and Legal Theory; when they delve into the content of the new provision, they usually limit themselves to arguing the unconstitutionality of the new §7. The article concludes by arguing that Constitutional Amendment No. 96 confirmed the interpretation of the Supreme Federal Court in ADI 4.983 regarding the unconstitutionality of cruel cultural manifestations, while simultaneously establishing a constitutional norm of limited effectiveness that allows for the creation of exceptions to the prohibition. It is also concluded that the competence to create authorizing norms under Article 225, §7, is not the same as the power to legislate on environmental and cultural matters. The former is the exclusive competence of the Union, while the latter is shared by the three levels of government. Therefore, after the creation of the authorizing federal law within the strict limits of Article 225, §7, the Union, states, and municipalities may legislate on the protection of the environment and culture, including restricting or prohibiting cultural practices within their territories. It is further concluded that the Judiciary is responsible for overseeing compliance with the conditions stipulated in Article 225, §7, and the proportionality of any laws permitting cultural practices involving animal abuse. Specifically regarding federal laws concerning vaquejada (a traditional Brazilian rodeo-like event), it can be concluded, given this context, that Laws No. 10.220/2001 and 13.364/2016 are unconstitutional with respect to the activity, given the Supreme Court's understanding that the practice is prohibited due to its cruelty and the lack of subsequent constitutionality, while Law No. 13.873, subsequent to Constitutional Amendment No. 96, must have its conformity with the constitutional order assessed by the Judiciary.

Keywords: Brazilian Federal Constitution. Brazilian Constitutional Amendment No. 96. Vaquejada (Brazilian rodeo). Cultural Manifestations.

Sumário

1. Introdução.
2. Histórico recente.
3. Interpretação do Art. 225, §7º.
4. Considerações Finais.
- Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 96, criadora do art. 225, §7º, é resposta direta ao julgamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983. Em virtude de decisão que considerava inconstitucional, por inerentemente envolver práticas cruéis, lei que admitia reguladamente a prática da vaquejada, o Congresso Nacional alterou a Constituição de modo a admitir a atividade.

O tema é polêmico, não só pelo contrapeso que o Congresso exerceu diante da atuação do Supremo. Ele também envolve dissensos consideráveis na população acerca do mérito da discussão, com vários atores da sociedade civil a favor de uma ou outra posição. O próprio STF, em verdade, refletiu essa cisão, decidindo pela margem mínima de 6 a 5.

Para além das questões sociais, políticas e econômicas mais amplas, o objetivo deste trabalho, muito mais pontual, é interpretar as alterações criadas pela Emenda Constitucional nº 96, definindo o seu conteúdo e estabelecendo os seus efeitos no ordenamento jurídico brasileiro. Com a alteração, o trecho do art. 225 pertinente à questão é

CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

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.

Longa e de redação truncada, o novo parágrafo suscita dúvidas quanto ao seu alcance, razão pela qual este trabalho justifica-se.

Em relação ao tratamento acadêmico do assunto, considerável número de trabalhos se ocupou da Emenda Constitucional nº 96; usualmente, porém, sob enfoque distinto.

O tema, por envolver contraposição menos sutil entre os Poderes da República, é rico para análises a partir de diversas áreas, como a Ciência Política e a Teoria Constitucional. Não faltam, assim, obras que encaram o assunto com base em abordagens mais amplas como as de Ronald Dworkin, Cass Sunstein, Rieva Siegel e Richard Post¹, Jeremy Waldron², Karl Popper³, bem como dentro de chaves de leitura como *backlash*⁴ ou diálogo entre instituições⁵ – quando não ambos⁶.

Logo após o julgamento esse já passou a ser um dos casos mais conhecidos do STF, em virtude das querelas que envolvia. Um dos magistrados da corte e dois coautores não hesitaram em elencá-lo dentre as decisões mais relevantes daquele ano⁷. Da mesma

¹ Para esses quatro, CHUERI, Vera Karam de; MACEDO, José Arthur Castillo de. Teorias Constitucionais Progressistas, Backlash e Vaquejada. *Seqüência*, Florianópolis, n.80, p.123-150, dez. 2018.

² MORAIS, Fausto Santo de; GHIGGI, Fernando Gabriel. A Vitória Pírrica da Democracia Constitucional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 135-164, jan./abr. 2019.

³ KRELL, Andreas Joachim; ALVES, Pedro de Oliveira. Responsabilidade Democrática como Pressuposto de uma Teoria da Interpretação: Discussão em Torno da ADI 4983/CE. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 672-699, 2018.

⁴ O estudo do fenômeno tem ganhado espaço no Brasil, aparentemente com certos entusiasmos não de todo justificados. Sem negar a utilidade que o termo possa ter para descrições mais sucintas de determinadas dinâmicas políticas, há que se manter em mente que o fenômeno que descreve não passa, no fim, de caso particular da antiga ideia de sistema de freios e contrapesos, ainda que alcançando também divisões na sociedade.

De qualquer forma, é criticável a tendência de descrevê-lo como uma reação legislativa “conservadora” a uma atuação judiciária “progressista”: sem qualquer ganho analítico – muito pelo contrário, dado que se restringe o campo de aplicação –, apõem-se rótulos políticos contingentes a fenômeno mais amplo e estrutural.

⁵ 1) ALTOÉ JUNIOR, José Egidio. Controle de constitucionalidade, reação legislativa e vaquejada: considerações à luz da teoria dos diálogos constitucionais. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p.57-83, jul./set. 2020; 2) HACHEM, Daniel Wunder; PETECHUST, Eloi. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos? *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 1, p. 209-236, jan./abr. 2021; 3) LEAL, Mônica Clarissa Hennig; MORAES, Maria Valentina de. “Diálogo” entre Poderes no Brasil? Da inconstitucionalidade da regulação da vaquejada à vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro: uma análise crítica. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 63-81, jan./abr. 2018; 4) PAIXÃO, Shayane do Socorro de Almeida da; SILVA, Sandoval Alves da; COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. A superação dos precedentes na teoria dos diálogos institucionais: análise do caso da Vaquejada. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 1, p. 275-301, jan./abr. 2021.

⁶ CICHELERO, César Augusto; FERRI, Caroline; NUNES, Eduardo Brandão. From an Idealized Separation of Powers to its Practical Problems in the Rule of Law. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 15-40, jan./abr. 2018.

⁷ BARROSO, Luís Roberto; BENVINDO, Juliano Zaiden; OSORIO, Aline. Developments in Brazilian constitutional law: The year 2016 in review. *I-CON*, v.15, n.2, p.495-505, 2017.

forma, o julgado assumiu espaço de destaque em diferentes análises de Direito Ambiental⁸, sendo considerado marco especial no Direito Animal⁹.

Estudos detidos acerca dos aspectos normativos do novo texto, assim, não são os mais comuns, em virtude da multiplicidade de pontos de vista e saberes com que o tema pode ser abordado. Quando existentes, tendem a se concentrar em arguir a inconstitucionalidade da própria Emenda Constitucional nº 96¹⁰, sem abordarem distintas nuances possíveis acerca de sua interpretação¹¹.

Há, contudo, exceções, como os textos de Ingo Sarlet e de Tiago Fensterseifer¹². Criticando a “má técnica legislativa”, a qual seria “quase que escandalosamente inapropriada”, os autores exploram distintos aspectos da nova disposição, inclusive no sentido de sua inconstitucionalidade. Destacam que a reforma teria criado um conceito eminentemente normativo de crueldade, não sendo atividade cruel aquela regulada conforme o §7º. Isso, por sua vez, faria com que fosse curioso o fato de o legislador infraconstitucional precisar garantir o bem-estar dos animais, dado o suposto caráter não cruel das atividades reguladas. Além disso, afirmam que, se a regulamentação legal for tida como necessária para a prática dessas manifestações culturais, seria possível sustentar que a inexistência daquela levaria à proibição da execução destas.

⁸ Por exemplo: 1) BALTAZAR, Shalom Moreira. *Justiça Ecológica: Proteção Integral do Meio Ambiente e a Jurisprudência das Cortes Superiores Brasileiras*. Curitiba e Porto: Juruá, 2019, p.111-131, 212-232; 2) BÖLTER, Serli Genz; DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Uma análise da judicialização das relações sociais*. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.15, n.33, p.209-242, set./dez, 2018;

3) SANTOS, Thiago Flores dos; POMPEU, Gina Vidal Marcília. *Relativização da Regulação Ambiental pelo Estado de Emergência*. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.14, n.30, p.117-142, set./dez. 2017;

⁹ ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. *Introdução ao direito animal brasileiro*. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v.13, n.3, p.48-76, set./dez. 2018.

¹⁰ Em virtude do limitado espaço deste trabalho, não analisaremos a possível inconstitucionalidade da Emenda.

¹¹ Por exemplo: 1) ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. *Introdução ao direito animal brasileiro*. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v.13, n.3, p.48-76, set./dez. 2018; 2) GORDILHO, Heron José de Santana; BORGES, Daniel Moura. *Direito Animal e a Inconstitucionalidade da 96ª Emenda à Constituição Brasileira*. *Seqüência*, Florianópolis, n. 78, p. 199-218, abr. 2018; 3) MATTES, Anita. *Análise do Reconhecimento Legal da Vaquejada como Patrimônio Cultural Imaterial Brasileiro*. *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v.13, n.29, p. 105-124, jan/abr.2018.

¹² Em ordem cronológica: 1) SARLET, Ingo Wolfgang. *Novamente a proteção constitucional dos animais no Brasil — o caso da EC 96/2017*, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-07/direitos-fundamentais-protecao-constitucional-animais-ec-962017>>. Acesso em: 26 fev. 2024; 2) SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *O STF, a Proibição de Crueldade com os Animais e o Caso da Vaquejada (ADI 4.983/CE)*. In: TORON, Alberto Zacharias et al. (Org.). *Decisões Controversas do STF: Direito Constitucional em Casos*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 87-98; 3) SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *A Emenda Constitucional 96/2017 da “vaquejada” e a ADI 5.728/DF*, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-out-18/direitos-fundamentais-ec-962017-vaquejada-adi-5728df>>. Acesso em: 26 fev. 2024;

Os autores discorrem sobre a constitucionalidade questionável da Emenda nº 96. Destacam que a alteração busca não só contornar o julgamento do Supremo em relação à vaquejada como salvaguardar outras práticas também vinculadas a interesses econômicos expressivos. Além disso, sublinham que o texto originário da Constituição não vedava toda e qualquer manifestação com animais, apenas a que envolvesse tratamento cruel, de modo que estariam em contradição com a norma constitucional práticas dotadas de crueldade, ainda que eventual lei expressamente proibisse a crueldade e a violação ao bem-estar dos animais. Dessa forma, entendem que talvez a alternativa mais apropriada quanto à EC nº 96 seria “promover uma interpretação e aplicação em sintonia com a proibição constitucional categórica de crueldade com os animais”¹³.

Quanto ao papel do Judiciário, os autores afirmam que o argumento da possibilidade de impugnação perante ele de diploma legislativo que não considere o bem-estar dos animais não soa razoável como motivo para se afastar a inconstitucionalidade da EC nº 96. Para tanto, não se faria necessário o §7º, para além de ele dificultar a proteção estabelecida pela própria Constituição. Já a respeito especificamente da EC nº 96 e de suas implicações, concluem que deve ser o Judiciário a novamente decidir a respeito, como já ocorreu em outros assuntos como a farra do boi e a rinha de galo.

Shalom Baltazar, ao tratar a vaquejada, debruça-se sobretudo sobre a ADI 4.983. Ao destacar o *backlash* na forma da EC nº 96, a qual teria o propósito de neutralizar os efeitos da decisão, destaca que o novo texto criaria reserva de lei, em sentido formal e material, para a regulação da vaquejada e de práticas similares¹⁴.

Arnaldo Godoy estuda a EC nº 96 com enfoque no tema do sacrifício de animais em contextos religiosos. Revisa a jurisprudência do Supremo acerca da crueldade animal e o contexto institucional de contraposição entre o STF e o Congresso. Analisando o texto da Emenda nº 96, afirma: “Levantam-se dúvidas sobre sua aplicabilidade, quando confrontada com o decidido pelo STF em ações similares, inclusive no caso da própria vaquejada”¹⁵.

¹³ Por todos os trabalhos, SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *O STF, a Proibição de Crueldade com os Animais e o Caso da Vaquejada (ADI 4.983/CE)*. In: TORON, Alberto Zacharias et al. (Org.). *Decisões Controversas do STF: Direito Constitucional em Casos*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 87-98.

¹⁴ BALTAZAR, Shalom Moreira. *Justiça Ecológica: Proteção Integral do Meio Ambiente e a Jurisprudência das Cortes Superiores Brasileiras*. Curitiba e Porto: Juruá, 2019, p.111-131, 212-232.

¹⁵ GODOY, Arnaldo. A Emenda Constitucional nº 96, de 6.6.2017 e o Tema da Crueldade contra os Animais no Contexto da Cultura e da Religião na Construção Jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n.42, p.485-506, jan.-jun. 2020.

Por fim, José Junior e Claudia Torres afirmam que a EC nº 96 “suspendeu os efeitos da decisão do STF”, deixando em aberto, em virtude da amplitude do art. 225, §7º, se seriam admitidas práticas como a farra do boi e a rinha de galo. Conclui-se que não, “em decorrência da universalidade do direito ambiental e da sua equiparação a direito fundamental”. Nas práticas com animais em geral, deve prevalecer o Direito Ambiental, dado que este se encontra “dentro de um contexto dos direitos difusos, sendo considerado um direito fundamental de terceira geração”, de modo que cabe à “humanidade garantir a sua preservação” – desde que não haja como harmonizar a atividade com o meio ambiente¹⁶.

Esse é, em resumo, o estado da discussão. Antes de abordarmos a interpretação do novo parágrafo, abordaremos o histórico recente do tema, nos âmbitos legislativo e judiciário.

2 HISTÓRICO RECENTE

Esse é, em resumo, o estado da discussão. Antes de abordarmos a interpretação do novo parágrafo, abordaremos o histórico recente do tema, nos âmbitos legislativo e judiciário.

Ao longo dos últimos anos, o tema de maus-tratos a animais em manifestações culturais surgiu algumas vezes na esfera pública. O Supremo Tribunal Federal criou precedentes importantes a respeito de práticas diversas da vaquejada. Assim, em 1997, no RE 153.531¹⁷, por três a um, a Segunda Turma decidiu que a farra do boi era incompatível com a Constituição; em 2005, na ADI 2.514¹⁸, por unanimidade, o Plenário houve por inconstitucional a briga de galo; em 2011, na ADI 3776¹⁹, mais uma vez por unanimidade, o Pleno julgou novamente inválido o combate entre galináceos; em 2011, na ADI 1.856²⁰, por unanimidade, repetiu-se essa conclusão.

¹⁶ CRUZ JÚNIOR, José Renato Ribeiro; TORRES, Claudia Vechi. Emenda Constitucional N.º 96/2017: Uma análise da abrangência da Emenda face as práticas culturais com animais (farra do boi e briga de galo). *Revista Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral Rio Grande do Norte*. Natal v.31, n.1, p.37-53, 2017.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *RE 153.531*. Relator: Min. Francisco Rezek. Relator para Acórdão: Min. Marco Aurélio, DJ 13.03.1998. Brasília, 1998.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 2.514*. Relator: Min. Eros Grau, DJ 09.12.2005. Brasília, 2005.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 3.776*. Relator: Min. Cezar Peluso, DJ 29.06.2007. Brasília, 2007.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 1.856*. Relator: Min. Celso de Mello, DJ 14.10.2011. Brasília, 2011.

Esses julgamentos foram referenciais importantes na ADI 4.983, tendo sido frequentemente mobilizados. Por um lado, os magistrados que decidiam pela inconstitucionalidade da vaquejada em geral referiam-se àqueles julgados, considerando-os precedentes a serem seguidos. Por outro, os que votavam em sentido diverso muitas vezes afirmavam expressamente que se tratava de hipóteses distintas²¹, em virtude do elevado grau de crueldade que a rinha de galo e a farra do boi teriam, dado que objetivavam, em última instância, a morte dos animais envolvidos.

Outro aspecto relevante desses precedentes, além de sua mobilização posterior, foi a própria polêmica envolvida: muito menor. As votações foram unânimes ou quase isso, além de não ter ocorrido grande reação institucional.

Por fim, pode-se destacar que, em seu voto, o Min. Celso de Mello aludiu a precedentes de quase 60 anos no sentido da inadmissibilidade das brigas de galo: RE 39.152²², RHC 35.762²³ e RHC 34.936²⁴. Os julgados decidiram pela aplicabilidade da então existente²⁵ contravenção de maus-tratos a animais em relação àquelas práticas.

A Lei nº 10.220/2001 foi anterior aos precedentes mais recentes sobre brigas de galo, tendo instituído normas sobre peões de rodeio. Ela os equiparou a atletas profissionais e, dentre as provas competitivas que esses trabalhadores exerceriam, listou “as vaquejadas” (art. 1º, § ún.). Não se tem, todavia, notícia de contestação judicial no STF dessa atividade àquela época – o que parece revelar tanto a maior aceitabilidade de que a prática então desfrutava quanto o papel diverso que o Judiciário tinha no controle de constitucionalidade, refletindo outra dinâmica de separação de poderes.

Na década passada, surgiu número considerável de ADIs contra leis locais – do mesmo período²⁶ – que regulamentavam a vaquejada: a 4.983, referente à Lei nº 15.299/2013, do Ceará; a 5.703, à Lei nº 900/2013, de Roraima; a 5.710, à Lei nº

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 4.983*. Relator: Min. Marco Aurélio, DJ 27.04.2017. Brasília, 2017.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. *RE 39.152*. Relator: Min. Henrique D’Ávila, DJ 28.08.1958. Rio de Janeiro, 1958.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *RHC 35.762*. Relator: Min. Afrânio Costa (Convocado), DJ 12.06.1958. Rio de Janeiro, 1958.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *RHC 34.936*. Relator: Min. Cândido Motta, DJ 18.07.1957. Rio de Janeiro, 1957.

²⁵ Art. 64 do Decreto-Lei nº 3.688/1941, revogado pelo art. 32 da Lei nº 9.605/1998, que tornou crime a conduta.

²⁶ A sincronia dessas leis, criadas em períodos tão próximos – duas em 2013, três em 2015 – parece indicar mobilização concertada a respeito, buscando reforçar a base jurídica da prática. Os diplomas de 2013 reforçam sobremodo essa hipótese, pois são substancialmente idênticos.

13.454/2015, da Bahia; a 5.711, à Lei nº 1.906/2015, do Amapá; a 5.713, à Lei nº 10.428/2015, da Paraíba²⁷.

A ADI 4.983, como é notório, foi julgada procedente pelo Supremo, sendo rapidamente ultimadas as contramedidas. O Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.364/2016, que elevou “o Rodeio, a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestações da cultura nacional e de patrimônio cultural imaterial”. O diploma passou a considerar essas atividades “manifestações da cultura nacional” – no evidente propósito de viabilizá-las, a despeito do julgamento do STF. Não tardou muito, foi aprovada a EC nº 96/2017. Mais recentemente, a Lei nº 13.873/2019 reformulou a Lei nº 13.364/2016, porém mantendo o seu propósito de possibilitar certas manifestações culturais.

Uma das consequências da EC nº 96 foi a extinção das ações de controle concentrado ainda pendentes no STF: ADIs 5.710²⁸, 5.711²⁹ e 5.713³⁰. Essas decisões, todavia, não estabelecem o alcance do novo texto constitucional, dado que foram tomadas por questões processuais. O Supremo entendeu à época que a “alteração substancial do parâmetro de controle” levaria à extinção da ação no controle concentrado.

A ADI 5.703³¹ teve o mesmo desfecho, por razão processual diversa: perda do objeto, oriunda da revogação da lei atacada.

Pesquisa à jurisprudência do STF revela considerável número de decisões monocráticas nos últimos anos, tanto sobre a vaquejada quanto, por vezes, sobre outras práticas com animais³². Nota-se nelas ainda certa divisão no tribunal, com aparente preponderância de linhas interpretativas que dão maior peso à EC nº 96 e as leis federais dela decorrentes. Assim, decisões dos Mins. Alexandre de Moraes (ARE 1.447.211³³),

²⁷ Não existe a pretensão de exaustividade – o que fugiria do recorte deste trabalho – quanto à legislação estadual mencionada. Concentramo-nos nas ações de controle concentrado ajuizadas no STF.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ADI 5.710*. Relator: Min. Roberto Barroso, DJ 18.10.2018. Brasília, 2018.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ADI 5.711*. Relator: Min. Marco Aurélio, DJ 16.03.2018. Brasília, 2018.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ADI 5.713*. Relator: Min. Marco Aurélio, DJ 08.03.2018. Brasília, 2018.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ADI 5.703*. Relator: Min. Rosa Weber. DJ 05.12.2017. Brasília, 2017.

³² Deixamos de abordar neste trabalho duas decisões da Primeira Turma, uma sobre vaquejada e outra sobre provas de laço, por nem sempre ficarem evidentes detalhes da posição de cada Ministro, inclusive acerca de questões formais e materiais.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ARE 1.447.211*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJ 11.09.2023. Brasília, 2023.

André Mendonça (RE 1.381.327³⁴), Dias Toffoli (RE 926.944 AgR³⁵) e Gilmar Mendes (ARE 1.332.630³⁶ e ARE 1.416.673³⁷) enfatizaram o novo quadro normativo, ora não conhecendo o recurso por questões formais, ora julgando o mérito permitindo a prática.

Por outro lado, os Mins. Carmen Lúcia (ARE 1.336.187³⁸), Luís Roberto Barroso (RE 1.223.975³⁹) e Ricardo Lewandowski (RE 1.096.851⁴⁰) reafirmaram o entendimento da ADI 4.983. Deve-se destacar que o RE 1.096.851 envolvia decisão de controle concentrado do TJDF acerca de lei distrital, de modo que dotado de eficácia *erga omnes*, bem como que teve por fundamento a inexistência de constitucionalidade superveniente, adotando por parâmetro a redação antiga do art. 225.

Deve-se destacar ainda a existência de recursos sobre a Lei de São Paulo nº 11.977/2005, que proíbe expressamente, dentre outras atividades, a vaquejada. Da Rcl 48.560⁴¹ e da Rcl 56.571⁴² verifica-se a existência de debates jurídicos acerca da subsistência da proibição da vaquejada no estado diante da Lei de São Paulo nº 10.359/1999, da EC nº 96 e das Leis Federais nº 13.364/2016 e 13.873/2019.

Deve-se destacar que foram ajuizadas duas ações contra a própria EC nº 96, atacando sua validade: as ADIs 5.728⁴³ e 5.772⁴⁴, ainda não julgadas. A última também pleiteia a declaração de inconstitucionalidade de trechos das Leis Federais nº 10.220/2001 e 13.364/2016.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RE 1.381.327*. Relator: Min. André Mendonça. DJ 26.07.2023. Brasília, 2023.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RE 926.944 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ 16.03.2021. Brasília, 2021.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ARE 1.332.630*. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ 14.02.2022. Brasília, 2022.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ARE 1.416.673*. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ 03.02.2023. Brasília, 2023.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ARE 1.336.187*. Relatora: Min. Cármel Lúcia. DJ 04.10.2021. Brasília, 2021.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RE 1.223.975*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. DJ 16.08.2019. Brasília, 2019.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RE 1.096.851*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. DJ 04.08.2020. Brasília, 2020.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RCL 48.560*. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ 20.08.2021. Brasília, 2021.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RCL 56.571*. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ 19.12.2022. Brasília, 2022.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da ADI 5.728*. Subscritor: Advogada Selma Mandruca. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpublish/jsp/consultarprocessoeltronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5208901>> Acesso em: 04 mai 2020.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da ADI 5.772*. Subscritor: Procurador-Geral da República Rodrigo Janot. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpublish/jsp/consultarprocessoeltronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5208901>> Acesso em: 04 mai 2020.

Esse é o panorama da atuação do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal a respeito do art. 225, §7º. Passaremos a sua interpretação, com o intuito de delimitar seus efeitos no ordenamento jurídico brasileiro⁴⁵.

3 INTERPRETAÇÃO DO ART. 225, §7º

A exegese do §7º não se revela tão simples como seria de se supor, em virtude da técnica legislativa questionável utilizada, como já arguido pela literatura. O dispositivo, voltado a viabilizar juridicamente a vaquejada e práticas similares que acarretem danos aos animais em contextos esportivos, ao mesmo tempo procura descharacterizá-las enquanto atividades cruéis, de modo que, no fundo, lida com a quadratura do círculo. Como tal, é redigido numa forma inconclusiva, que inviabiliza uma interpretação plenamente satisfatória. Faculta distintas leituras, as quais não raro transitam da tautologia à contradição, passando pela desnecessidade.

A disposição, todavia, deve ser interpretada, devendo-se-lhe conferir algum significado, de sorte que a tarefa impõe-se ao jurista. Deve-se destacar que, não obstante sua origem esteja atrelada à vaquejada, ela possui redação genérica, de sorte a servir de fundamento para as mais variadas atividades. Sua interpretação deve considerar esse potencial, de sorte que não pode ser realizada tendo em mente apenas a vaquejada.

O texto, a fim de que sejam viabilizadas certas práticas esportivas que utilizam animais, demanda a observância de uma série de requisitos: 1) caracterização como manifestação cultural; 2) registro como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro; 3) regulamentação por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. Ponto decisivo, portanto, é a necessidade de regulamentação em lei da atividade, que deve observar todas essas prescrições.

O primeiro efeito jurídico da EC nº 96 que se pode constatar é o de que ela confirma o julgamento na ADI 4.983, segundo o qual práticas cruéis com animais, ainda que integrantes de manifestações culturais, são em geral vedadas pela Constituição, por força de seu art. 225, §1º, VII – não obstante as disposições constitucionais promotoras da cultura. O novo §7º do art. 225 não tem o condão de revelar um suposto sentido implícito do texto constitucional originário autorizando a atividade, tampouco o de abrogar a proibição de tratamentos cruéis a animais. As alterações da Emenda limitam-se a criar

⁴⁵ Todo o contexto da discussão é complexo e multifacetado. Em futuro trabalho o analisaremos em detalhes.

exceções à incidência do art. 225, §1º, VII, desde que seguida uma série de requisitos. A maior novidade da alteração constitucional, assim, é facultar-se ao legislador ordinário criar exceção à proibição de tratamento cruel a animais.

Relativizando a vedação ao sofrimento dentro do contexto de manifestações tradicionais, o novo parágrafo reconhece a possibilidade de certas práticas culturais com animais dotadas de crueldade. A exigência de regulamentação que “assegure o bem-estar dos animais envolvidos” é, assim, mandado de diminuição do sofrimento tanto quanto possível, dado que é impossível eliminar totalmente os maus-tratos de prática inherentemente cruel – e, portanto, em princípio vedada pelo art. 225, §1º, VII.

A Emenda nº 96, por conseguinte, reconhece a tese vencedora do julgamento – a da inconstitucionalidade de manifestações culturais que envolvam maus-tratos a animais – e abre-lhe uma exceção, mediante previsão legislativa. As discussões jurídicas sobre a permissibilidade de manifestações culturais dessa espécie deixam de ser pertinentes, dado que elas agora são manifestamente incompatíveis com o novo texto constitucional – e não mais como interpretação a ser extraída do art. 225, §1º, VII em contraste com os direitos culturais. Não há, pois, como o entendimento da maioria na ADI 4.938 ser alterado: mesmo manifestações culturais devem observar a vedação à crueldade a animais, a menos que se trate de exceção nos estritos moldes do art. 225, §7º.

O segundo efeito da reforma é a criação, na classificação de José Afonso da Silva, de uma norma constitucional de eficácia limitada de princípio institutivo facultativa, estruturadora da relativização da vedação da crueldade a animais. Nos termos do texto, a fim de excepcionalmente viabilizar-se prática cruel com animais, é necessária lei prévia que siga os requisitos do art. 225, §7º. De acordo com o autor, esse tipo de norma possui as seguintes características

Até aqui temos nos preocupado com a análise das normas impositivas. Algumas palavras devem ser ditar sobre as que *facultam* ao legislador emitir lei sobre determinado assunto. Tais normas *permissivas*, em regra, abrem a possibilidade de regular, organizar ou instituir situações diferentemente das previstas em outras normas ou princípios constitucionais. Vale, pois, dizer que, se o legislador não se utilizar da faculdade que lhe é outorgada, prevalecerão as situações instituídas nas normas ou princípios excepcionados.

O legislador tem apenas uma faculdade. Quanto à iniciativa da lei, tem discricionariedade completa, não podendo sequer ser censurado moral ou politicamente se não a tomar, até porque, nesse caso, sequer cabe declaração de inconstitucionalidade por omissão. Fica, porém, vinculado ao texto

constitucional se resolver disciplinar os interesses ou instituições consignados à sua discrição⁴⁶.

De acordo com o §7º, portanto, manifestações culturais cruéis estão proibidas, até que haja a criação de lei excepcional que, dentre outras providências, minimize o sofrimento tanto quanto possível⁴⁷. Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, como já mencionado, destacam a possibilidade de se entender ser necessária a regulamentação legal prévia a fim de viabilizar-se a atividade⁴⁸. Similarmente, Shalom Baltazar argumenta que a EC criaria reserva de lei para a disciplina do assunto⁴⁹.

O terceiro efeito do art. 225, §7º é o estabelecimento de competência privativa da União para estabelecer norma autorizadora de determinada prática cruel com animais. Por tratar-se de matéria referente ao meio ambiente e à cultura, com os acréscimos da EC nº 96, o assunto reveste-se de complexidade e deve ser abordado considerando-se suas nuances. Fundamental é reconhecer-se a distinção entre a competência para criar norma autorizadora nos termos do art. 225, § 7º – privativa da União – e a para legislar acerca do meio ambiente e da cultura – concorrente, incidente a partir de um segundo momento. O âmbito primário da primeira competência é passar a permitir o que até então é proibido pela Constituição, por força do art. 225, §1º, VII; o da segunda, legislar sobre meio ambiente e cultura, inclusive complementando a regulação federal, adaptando-a às peculiaridades locais.

A competência para a legiferação nos termos do art. 225, §7º é privativa da União em virtude de a proibição de crueldade aos animais erigida pelo art. 225, §1º, VII da Constituição ter seu complemento necessário na norma penal – presentemente consubstanciada no art. 32 da Lei nº 9.605/1998. O julgamento da ADI 4.983, inclusive, foi nesse sentido, associando a proibição ao dispositivo. O voto que mais abertamente abordou a vinculação ao direito penal foi o do Min. Celso de Mello

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6ª edição, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004, p.134.

⁴⁷ O outro lado da moeda da eficácia limitada de princípio institutivo facultativa do art. 225, §7º é a consequente eficácia contida do art. 225, §1º, VII, no que tange à vedação de crueldade a animais. Isso porque o §7º tem o condão de criar exceção ao preceito principal a que se relaciona, no §1º, VII, de modo que eventual lei referente ao §7º ao mesmo tempo circunscreve a eficácia do §1º, VII quanto à crueldade a animais. Isso não traz maiores implicações à presente pesquisa, mas é de se destacar essa nuance da aplicabilidade de normas constitucionais que nem sempre é tratada.

⁴⁸ Por todos os textos, SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *O STF, a Proibição de Crueldade com os Animais e o Caso da Vaquejada (ADI 4.983/CE)*. In: TORON, Alberto Zacharias et al. (Org.). *Decisões Controversas do STF: Direito Constitucional em Casos*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 87-98.

⁴⁹ BALTAZAR, Shalom Moreira. *Justiça Ecológica: Proteção Integral do Meio Ambiente e a Jurisprudência das Cortes Superiores Brasileiras*. Curitiba e Porto: Juruá, 2019, p.212-232.

Entendo, por isso mesmo, Senhor Presidente, que a Lei nº 15.299, de 08/01/2013, editada pelo Estado do Ceará, que regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural, está em situação de conflito ostensivo com a norma inscrita no art. 225, §1º, VII, da Constituição da República, que, insista-se, veda a prática de crueldade contra animais e que tem, na Lei nº 9.605/98 (art. 32), o seu preceito incriminador, eis que pune, a título de crime ambiental, a infilção de maus-tratos contra animais⁵⁰.

Além disso, Arnaldo Godoy destaca que, quando do julgamento de lei fluminense regulamentadora da rinha de galos na ADI 1.856, diferentes Ministros já haviam concluído que a matéria deveria ser regulada por lei federal, não podendo a lei estadual permitir a prática⁵¹.

À hipótese de criação de norma autorizadora não se aplica a previsão do art. 24, VII, que determina ser competência concorrente a legislação sobre a proteção ao patrimônio cultural. O artigo traz regra geral a respeito da cultura como um todo, sendo afastado pela regra especial do art. 225, §7º, esta versando sobre objeto muito mais restrito – permissão de práticas culturais com animais dotadas de crueldade – e conferindo a respectiva competência legislativa apenas à União.

Somente o Congresso Nacional, portanto, pode legislar autorizando prática cruel nos termos do art. 225, §7º – sem ser juridicamente obrigado a tanto, como exposto por José Afonso da Silva. Lei local que busque suprir eventual inexistência de lei federal autorizadora será formalmente inconstitucional.

Deve-se destacar, por outro lado, que a competência privativa da União para lei autorizadora de prática cruel é uma exceção no sistema constitucional de repartição de competências, de modo que deve ser interpretada restritivamente. Ela encontra seus limites na autorização da atividade conforme o art. 225, §7º, não impactando o quadro geral das competências federativas de outra forma. Para além desses limites estritos, prevalece a competência compartilhada acerca do meio ambiente e da cultura – inclusive quanto a atividades permitidas por lei federal com base no art. 225, §7º.

A efetiva criação de lei federal autorizadora de prática, dessa forma, leva a questão a patamar distinto, uma vez que se adentra nova etapa da regulação. Com a lei federal, determinada prática cruel com animais passa a ser permitida; por tratar-se de matéria afeta

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 4.983*. Relator: Min. Marco Aurélio, DJ 27.04.2017. Brasília, 2017, grifos no original

⁵¹ GODOY, Arnaldo. A Emenda Constitucional nº 96, de 6.6.2017 e o Tema da Crueldade contra os Animais no Contexto da Cultura e da Religião na Construção Jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n.42, p.494, jan.-jun. 2020.

ao meio ambiente e à cultura, caracteriza-se então a competência compartilhada própria desses assuntos, de modo que diferentes entes federativos podem atuar. A União pode criar normas gerais que disponham sobre aspectos para além daqueles estritamente previstos no art. 225, §7º, agora lastreada em sua competência prevista no art. 24; os estados, também com base no art. 24, podem legislar a respeito; os municípios, a partir do art. 30, II, podem agir.

A esse respeito, é relevante o fato de a jurisprudência do STF reconhecer aos estados poderes para em princípio criar regras ambientais mais protetoras do que aquelas estabelecidas pela União, sobretudo quando se trata de animais

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a proibição, no Estado, da **utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes**. 3. Competência da União para legislar sobre normas gerais. **Alegação de ofensa ao art. 24, VI, CF. Inocorrência. Precedentes.** 4. Usurpação de competência da União. Limitações a comercialização dos produtos derivados dessas atividades no Estado do Rio de Janeiro. Restrição ao mercado interestadual. Alegação de ofensa aos artigo 22, VIII e 24, VI da Constituição Federal. Ocorrência. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º e do art. 4º da Lei 7814/2017 do Estado do Rio de Janeiro⁵².

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

[...]

3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF).

4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 5.995*. Relator: Min. Gilmar Mendes, DJ 19.10.2021. Brasília, 2021, grifos nossos.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente⁵³.

Ação direta de inconstitucionalidade. **Artigo 204 da Constituição do Estado de São Paulo, o qual proíbe a caça, sob qualquer pretexto, em todo o Estado. Competência concorrente para legislar sobre caça. Ausência de invasão de competência legislativa da União.** Interpretação conforme à Constituição.

1. A Lei Federal nº 5.197/67 proíbe a utilização, a perseguição, a destruição, a caça ou a apanha de animais silvestres, bem como de seus ninhos, abrigos e criadouros naturais. A norma prevê a possibilidade de exceção a essa proibição nos casos em que as peculiaridades regionais comportarem o exercício da caça, a qual está condicionada à permissão expressa do poder público federal mediante ato regulamentador (art. 1º, § 1º). Trata-se de norma geral que propicia a edição de normas suplementares pelos estados destinadas a pormenorizar o conteúdo da lei federal e a adequar seus termos às peculiaridades regionais.

2. O art. 204 da Constituição do Estado de São Paulo é norma protecional da fauna silvestre remanescente no território estadual, e, ao proibir a caça, atende às peculiaridades regionais e às diretrizes da Constituição Federal para a defesa e a preservação das espécies animais em risco de extinção. Agiu o constituinte estadual dentro dos limites de sua competência constitucional concorrente para legislar sobre caça, nos termos do art. 24, VI, da Carta Maior.

3. O art. 204 da Constituição do Estado de São Paulo, ao proibir a caça, “sob qualquer pretexto”, em todo o Estado, não teve a intenção de vedar as atividades de “destruição” para fins de controle e de “coleta” para fins científicos, as quais, ao invés de implicarem riscos ao meio ambiente, destinam-se ao reequilíbrio do ecossistema e, se devidamente fiscalizadas, cumprem relevante função de proteção ao meio ambiente.

[...]⁵⁴

Da mesma forma, a jurisprudência do Supremo reconhece a possibilidade de os municípios legislarem de forma mais restritiva acerca da proteção do meio ambiente em consonância com o interesse local e de forma harmônica com a disciplina dos demais entes federados. A partir desses pressupostos, o STF já declarou a constitucionalidade de norma municipal que determine a substituição de sacos e sacolas por equivalentes biodegradáveis, ou que proíba fogos de artifício de efeitos sonoros ruidosos (RE 732686 e RE 1210727).

O fato de a lei federal, seguindo as prescrições da EC nº 96, declarar determinada atividade como pertencente ao patrimônio nacional imaterial não interdita a ação local na área ambiental. O STF tem distinguido mesmo entre o domínio da União e a competência para legislar acerca de determinada matéria, que pode pertencer simultaneamente aos três entes da federação. Entendeu, assim, constitucional lei gaúcha que proibia pesca de arrasto por embarcações motorizadas na faixa marítima da zona costeira estadual, não

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 5.996*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, DJ 29.04.2020. Brasília, 2020, grifos nossos.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 350*. Relator: Min. Dias Toffoli, DJ 20.10.2021. Brasília, 2020, grifos nossos.

obstante se trate de bem da União (ADI 6218). De modo similar, a vaquejada e práticas similares estão sujeitas à legislação dos três entes da federação, os quais podem regulá-las.

Os estados, portanto, podem legislar concorrentemente acerca de prática cultural autorizada por lei federal nos termos da EC nº 96, inclusive adaptando a regulação da União às suas condições específicas. Podem restringir a atividade, por meio de novas regras, ou mesmo proibi-la, considerando suas peculiaridades regionais. Suas competências concorrentes acerca do meio ambiente e da cultura garantem-lhes esses poderes.

Similarmente, os municípios, interpretando o interesse local de sua população, podem restringir ou vedar a atividade. Esses poderes existem mesmo na hipótese de eventual lei estadual que disponha sobre a prática após a criação de lei federal autorizadora, uma vez que inexistiria desarmonia com a disciplina imposta pelos demais entes federados. Nos casos específicos do art. 225, §7º, uma vez criada a lei federal autorizadora, a atividade permitida passa ao conjunto de competências compartilhadas. O município pode estabelecer regulação mais protetiva mesmo quanto a eventual regulação federal, de sorte que é indiferente a existência de lei estadual que também disponha sobre a prática. Por outro lado, acaso exista lei estadual que restrinja ou mesmo proíba a atividade, não pode o município afrouxar essa regulação, pois estará caracterizada a desarmonia com a disciplina imposta pelo ente.

O art. 225, §7º, portanto, num primeiro momento, estabelece competência privativa da União para criar norma autorizadora de prática cruel, desde que seguidos seus requisitos. Sendo admitida a atividade, passará num segundo momento a incidir a competência compartilhada entre União, estados e municípios, podendo estes dois criar mesmo regime jurídico de proteção ao meio ambiente e à cultura restritivo – inclusive proibindo a prática.

O quarto efeito da EC nº 96 é a criação de campo de análise judicial da conformidade de eventual lei federal regulamentadora. Naturalmente, o controle de constitucionalidade deve ocupar-se em verificar se foram observadas as prescrições do art. 225, §7º: caracterização como manifestação cultural, registro como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, diminuição tanto quanto possível dos maus-tratos aos animais. Mas há também mais que isso.

A Constituição deve ser interpretada de forma sistemática e coerente, o que inclui necessariamente a análise a partir do princípio da proporcionalidade. A preservação do

patrimônio cultural não apaga o resto da Constituição, tampouco as vedações à crueldade contra animais, as quais são relativizadas, mas não de todo eliminadas. Dentro dos diversos mandamentos constitucionais, o art. 225, §7º confere maior peso à cultura frente ao meio ambiente, o que não significa que este deixe de ter sua importância. Manifestações culturais que inherentemente imponham a animais sofrimento excessivo, injustificado, não são toleradas; eventuais leis que as promovam, portanto, são inconstitucionais.

Esse raciocínio encontra-se evidenciado na jurisprudência do Supremo. Não por menos, ministros da divergência aberta na ADI nº 4.983 expressamente declararam que o caso analisado não era como os relativos à rinha de galo e à farra do boi, estabelecendo fortes distinções entre eles e a vaquejada.

Elementos como a própria polêmica no STF e a reação política aos julgados demonstram a diferença que pode haver nos níveis de crueldade entre práticas que inflijam maus-tratos. Nos casos da rinha de galo e da farra do boi, os julgamentos foram unânimes ou quase – ao contrário da vaquejada, onde a Corte ficou dividida em 6 a 5. Tendo sido inclusive já destacado pela literatura⁵⁵, o movimento econômico gerado pela vaquejada não deve ter sido irrelevante para que a reação ao julgamento tenha tido sua força, mas também não se pode desconsiderar que essa prática cultural envolve maus-tratos menores do que os inerentes a outras como a rinha de galo – o que ajuda a explicar a percepção social muitas vezes existente acerca de sua aceitabilidade. De acordo com o juízo de amplas parcelas da sociedade, a vaquejada geraria ferimentos muito menores do que aqueles da rinha de galo, sendo eles, portanto, aceitáveis.

Em suma, o Judiciário analisará se foi observada a proporcionalidade entre a especial promoção da cultura determinada pelo art. 225, §7º e a preservação ao meio ambiente exigida pela Constituição, não podendo este ser excessivamente sacrificado frente àquele. Incide aqui a proibição de proteção deficiente, relativa ao meio ambiente e ao bem-estar animal.

Assim, se eventual lei federal legalizadora da rinha de galo for aprovada pela União – o que se revela improvável –, dificilmente o Supremo Tribunal Federal não a considerará inconstitucional. Seus precedentes refutam fortemente a prática e contêm

⁵⁵ Por todos os trabalhos dos autores, SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *O STF, a Proibição de Crueldade com os Animais e o Caso da Vaquejada (ADI 4.983/CE)*. In: TORON, Alberto Zacharias et al. (Org.). *Decisões Controversas do STF: Direito Constitucional em Casos*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 87-98.

marcada distinção, por parte dos magistrados que consideram constitucional a vaquejada, entre esta e o combate entre galináceos. Com efeito, tal lei será inconstitucional, por ter a pretensão de permitir atividade tão visceralmente cruel que ignora não só desproporcional, mas inteiramente a vedação à crueldade a animais.

Desse quadro, podem-se ainda extrair algumas conclusões acerca das leis federais a respeito da vaquejada. Verifica-se que, de acordo com os argumentos elaborados pela maioria do Supremo quando do julgamento da ADI 4.983, são inconstitucionais as Leis nº 10.220/2001 e 13.364/2016 no tocante à vaquejada, e virtude da identidade de razões e do fato de não se admitir constitucionalidade superveniente em nosso ordenamento jurídico. A Lei nº 13.873/2019, todavia, relança a questão, dado que mais uma vez regula a prática, agora em momento posterior à EC nº 96/2016. Caberá ao Judiciário examinar sua conformidade com a ordem constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, procuramos expor algumas considerações acerca da interpretação do novo art. 225, §7º, marcado por seu contexto de criação e por sua redação truncada. A revisão da literatura revela número considerável de trabalhos sobre a Emenda Constitucional nº 96, os quais, todavia, em grande parte dedicam-se a aspectos mais institucionais e teóricos do Direito. Aqueles que exploram o tema do ponto de vista da norma criada, em geral, limitam-se a arguir a inconstitucionalidade da nova disposição.

Interpretando-se o novo texto constitucional, alcançaram-se as seguintes conclusões:

1) A EC nº 96 confirma o julgamento da ADI 4.983 de que são inconstitucionais manifestações culturais que envolvam maus-tratos a animais, ainda que para abrir a possibilidade de criação de exceções. A Emenda parte do pressuposto de que atividades desse feito são vedadas *a priori*, sendo necessária a criação de permissão legislativa;

2) o art. 225, §7º é norma constitucional de eficácia limitada, de modo que, enquanto não for criada a lei regulamentadora de dada manifestação cultural, nos estritos termos do parágrafo, a prática será vedada;

3) a competência para criação de lei autorizadora é privativa da União, sendo inconstitucionais as leis locais autorizadoras. Uma vez criada a lei federal autorizadora nos estritos limites do art. 225, 7º, por outro lado, União, estados e municípios poderão

legislar a respeito da proteção do meio ambiente e da cultura, inclusive estes dois restringindo ou proibindo a prática cultural em seus territórios;

4) o Judiciário deverá controlar a constitucionalidade de leis criadas consoante o art. 225, §7º. Deve, portanto, velar tanto pela observância dos requisitos do parágrafo quanto pela proporcionalidade das medidas de relativização à vedação da crueldade a animais, ainda que pertencentes a um contexto de manifestações culturais.

Especificamente quanto à vaquejada, verifica-se que, de acordo com os argumentos da maioria do Supremo na ADI 4.983, são inconstitucionais as Leis nº 10.220/2001 e 13.364/2016 no tocante à prática, em virtude da identidade de razões e do fato de não se admitir constitucionalidade superveniente em nosso ordenamento jurídico. A Lei nº 13.873/2019, todavia, relança a questão, dado que mais uma vez regula a vaquejada, agora em momento posterior à EC nº 96/2016. Caberá ao Judiciário examinar sua conformidade com a ordem constitucional.

REFERÊNCIAS

ALTOÉ JUNIOR, José Egidio. Controle de constitucionalidade, reação legislativa e vaquejada: considerações à luz da teoria dos diálogos constitucionais. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p.57-83, jul./set. 2020.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao direito animal brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v.13, n.3, p.48-76, set./dez. 2018.

BALTAZAR, Shalom Moreira. *Justiça Ecológica: Proteção Integral do Meio Ambiente e a Jurisprudência das Cortes Superiores Brasileiras*. Curitiba e Porto: Juruá, 2019, p.111-131, 212-232.

BARROSO, Luís Roberto; BENVINDO, Juliano Zaiden; OSORIO, Aline. Developments in Brazilian constitutional law: The year 2016 in review. *I-CON*, v.15, n.2, p.495-505, 2017.

BÖLTER, Serli Genz; DERANI, Cristiane. Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Uma análise da judicialização das relações sociais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.15, n.33, p.209-242, set./dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ADI 5.703*. Relator: Min. Rosa Weber. DJ 05.12.2017. Brasília, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ADI 5.710*. Relator: Min. Roberto Barroso, DJ 18.10.2018. Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ADI 5.711*. Relator: Min. Marco Aurélio, DJ 16.03.2018. Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ADI 5.713*. Relator: Min. Marco Aurélio, DJ 08.03.2018. Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RCL 48.560*. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ 20.08.2021. Brasília, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RCL 56.571*. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ 19.12.2022. Brasília, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RE 1.096.851*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. DJ 04.08.2020. Brasília, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RE 1.223.975*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. DJ 16.08.2019. Brasília, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ARE 1.332.630*. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ 14.02.2022. Brasília, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ARE 1.336.187*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJ 04.10.2021. Brasília, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ARE 1.416.673*. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ 03.02.2023. Brasília, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *ARE 1.447.211*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJ 11.09.2023. Brasília, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RE 926.944 AgR*. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ 16.03.2021. Brasília, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *RE 1.381.327*. Relator: Min. André Mendonça. DJ 26.07.2023. Brasília, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da ADI 5.728*. Subscritor: Advogada Selma Mandruca. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5208901> Acesso em: 04 mai 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da ADI 5.772*. Subscritor: Procurador-Geral da República Rodrigo Janot. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5208901> Acesso em: 04 mai 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. *RE 39.152*. Relator: Min. Henrique D'Ávila, DJ 28.08.1958. Rio de Janeiro, 1958.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *RE 153.531*. Relator: Min. Francisco Rezek. Relator para Acórdão: Min. Marco Aurélio, DJ 13.03.1998. Brasília, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 350*. Relator: Min. Dias Toffoli, DJ 20.10.2021. Brasília, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 1.856*. Relator: Min. Celso de Mello, DJ 14.10.2011. Brasília, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 2.514*. Relator: Min. Eros Grau, DJ 09.12.2005. Brasília, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 3.776*. Relator: Min. Cezar Peluso, DJ 29.06.2007. Brasília, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 4.983*. Relator: Min. Marco Aurélio, DJ 27.04.2017. Brasília, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 5.995*. Relator: Min. Gilmar Mendes, DJ 19.10.2021. Brasília, 2021, grifos nossos.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *ADI 5.996*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, DJ 29.04.2020. Brasília, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *RHC 34.936*. Relator: Min. Cândido Motta, DJ 18.07.1957. Rio de Janeiro, 1957.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *RHC 35.762*. Relator: Min. Afrânio Costa (Convocado), DJ 12.06.1958. Rio de Janeiro, 1958.

CHUERI, Vera Karam de; MACEDO, José Arthur Castillo de. Teorias Constitucionais Progressistas, Backlash e Vaquejada. *Seqüência*, Florianópolis, n.80, p.123-150, dez. 2018.

CICHELERO, César Augusto; FERRI, Caroline; NUNES, Eduardo Brandão. From an Idealized Separation of Powers to its Practical Problems in the Rule of Law. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 15-40, jan./abr. 2018.

CRUZ JÚNIOR, José Renato Ribeiro; TORRES, Claudia Vechi. Emenda Constitucional N.º 96/2017: Uma análise da abrangência da Emenda face as práticas culturais com animais (farra do boi e briga de galos). *Revista Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral Rio Grande do Norte*. Natal v.31, n.1, p.37-53, 2017.

GODOY, Arnaldo. A Emenda Constitucional nº 96, de 6.6.2017 e o Tema da Crueldade contra os Animais no Contexto da Cultura e da Religião na Construção Jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n.42, p.485-506, jan.-jun. 2020.

GORDILHO, Heron José de Santana; BORGES, Daniel Moura. Direito Animal e a Inconstitucionalidade da 96^a Emenda à Constituição Brasileira. *Seqüência*, Florianópolis, n. 78, p. 199-218, abr. 2018.

HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos? *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 1, p. 209-236, jan./abr. 2021.

KRELL, Andreas Joachim; ALVES, Pedro de Oliveira. Responsabilidade Democrática como Pressuposto de uma Teoria da Interpretação: Discussão em Torno da ADI 4983/CE. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 672-699, 2018.

LEAL, Mônica Clarissa Hennig; MORAES, Maria Valentina de. "Diálogo" entre Poderes no Brasil? Da inconstitucionalidade da regulação da vaquejada à vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro: uma análise crítica. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 63-81, jan./abr. 2018.

MATTES, Anita. Análise do Reconhecimento Legal da Vaquejada como Patrimônio Cultural Imaterial Brasileiro. *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v.13, n.29, p. 105-124 jan/abr.2018.

MORAIS, Fausto Santo de; GHIGGI, Fernando Gabriel. A Vitória Pírrica da Democracia Constitucional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 135-164, jan./abr. 2019.

PAIXÃO, Shayane do Socorro de Almeida da; SILVA, Sandoval Alves da; COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. A superação dos precedentes na teoria dos diálogos institucionais: análise do caso da Vaquejada. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 1, p. 275-301, jan./abr. 2021.

SANTOS, Thiago Flores dos; POMPEU, Gina Vidal Marcília. Relativização da Regulação Ambiental pelo Estado de Emergência. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.14, n.30, p.117-142, set./dez. 2017

SARLET, Ingo Wolfgang. *Novamente a proteção constitucional dos animais no Brasil — o caso da EC 96/2017*, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-07/direitos-fundamentais-protecao-constitucional-animais-ec-962017>. Acesso em: 26 fev. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *A Emenda Constitucional 96/2017 da “vaquejada” e a ADI 5.728/DF*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-18/direitos-fundamentais-ec-962017-vaquejada-adi-5728df/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *O STF, a Proibição de Crueldade com os Animais e o Caso da Vaquejada (ADI 4.983/CE)*. In: TORON, Alberto Zacharias et al. (Org.). *Decisões Controversas do STF: Direito Constitucional em Casos*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 87-98.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6^a edição, 3^a tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.

Submetido em 13 de março de 2024.

Aprovado para publicação em 05 de outubro de 2024.

