

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA MINISTRA PRESIDENTE DO
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, CARMEN LÚCIA ANTUNES
ROCHA.**

URGENTE - PEDIDO DE LIMINAR

REF. PEC 50/2016

RICARDO IZAR JÚNIOR, brasileiro, divorciado, economista, portador da CI nº 13.893.226-8 – SSP/SP e CPF nº 105.537.058-73, atualmente **no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PP/SP**, com domicílio na Câmara dos Deputados - Gabinete nº 634 – Anexo III – Câmara dos Deputados - Brasília - DF, vem perante Vossa Excelência, por intermédio dos advogados que a presente subscrevem (**doc. 1**), com fundamento nos arts. 5º, inciso LXIX, 102, I, “d”, da CF/88 c/c art. 1º da Lei 12.016, de 2009, impetrar

MANDADO DE SEGURANÇA

c/c Pedido de Liminar

contra ato ilegal e abusivo, **violador de direito e garantia individual (direitos fundamentais - cláusula pétrea)**, perpetrado pelos Senhores Senadores: Senador Otto Alencar, Senadora Ana Amélia, Senador Antonio Carlos Valadares, Senador Armando Monteiro, Senador Benedito de Lira, Senador Cidinho Santos, Senador Davi Alcolumbre, Senador Elmano Férrer, Senador Fernando Bezerra Coelho, Senador Flexa Ribeiro, Senador Garibaldi Alves Filho, Senador Ivo Cassol, Senador Jorge Viana, Senador José Agripino, Senador José Maranhão, Senador José Medeiros, Senador Lindbergh Farias, Senadora Lídice da Mata, Senador Magno Malta, Senador Pastor Valadares, Senador Paulo

Rocha, Senador Pedro Chaves, Senador Raimundo Lira, Senador Randolfe Rodrigues, Senador Roberto Muniz, Senador Telmário Mota, Senador Valdir Raupp, Senadora Vanessa Grazziotin, todos qualificados adiante (Anexo I desta peça), podendo ser encontrados no Senado Federal, respectivamente, Brasília (DF), tendo em vista os fatos e fundamentos de direito adiante delineados.

I – Dos Fatos.

No dia 19 de outubro de 2016, foi apresentada e lida no Plenário do Senado Federal e, no dia 20 de outubro de 2016, foi publicada no Diário do Senado Federal (fls. 277 e seguintes), a seguinte **Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2016**, de autoria do Senador Otto Alencar e outros (**doc. 2**):

**“PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 50, DE 2016
(Do. Sr. Otto Alencar e outros).
Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição
Federal, para permitir a realização das
manifestações culturais registradas como
patrimônio cultural brasileiro que não atentem
contra o bem-estar animal.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Justificação

A Constituição Federal de 1988 assegurou a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o pleno exercício dos direitos culturais. Assim, ao mesmo tempo em que protege as manifestações culturais populares (art. 215, caput e § 1º), a Carta Magna protege os animais contra a crueldade (art. 225, § 1º, VII).

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi novamente instado a se manifestar acerca do conflito entre essas normas constitucionais consagradoras de direitos fundamentais.

Ainda em tramitação no STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.983 foi proposta pelo Procurador-Geral da República, em maio de 2013, contra a Lei nº 15.299, de 8 de janeiro de 2013, do Estado do Ceará, que regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural. Em julgamento realizado em 6 de outubro de 2016, o Tribunal considerou procedente o pedido formulado na inicial e, ao declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada, asseverou que é permitida a regulamentação de manifestações culturais que envolvam animais, desde que ela seja capaz de evitar a crueldade sem a descaracterização da própria prática.

Em que pese não ter sido sequer publicado o acórdão, a notícia da decisão tomada pela Suprema Corte suscitou intensa polêmica entre os apoiadores da prática e os defensores dos direitos animais, e chegou mesmo a ensejar o anúncio da formação de uma Frente Parlamentar em Defesa da Vaquejada.

Dessarte, a fim de encerrar a controvérsia que ainda cerca a questão, propõe-se a presente sugestão de emenda ao texto constitucional por intermédio da qual se busca consignar na Lei Maior, com clareza, a permissão para que as práticas culturais de natureza imaterial que integram o patrimônio cultural brasileiro e comprovadamente não submetam os animais à crueldade possam se realizar sem óbices.

A vaquejada, assim como outras manifestações culturais populares, passa a constituir patrimônio cultural brasileiro e merece proteção especial do Estado quando registrada em um dos quatro livros discriminados no Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. Nessa hipótese, acaso regulamentada de forma a garantir a integridade física e mental dos animais envolvidos sem descaracterizar a própria prática, a vaquejada atenderá aos mandamentos exarados pelo Tribunal Constitucional por ocasião do julgamento da ADI 4983.

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

*Sala de Sessões, 19 de outubro de 2016 –
Senador OTTO ALENCAR”. (grifos nossos).*

A proposição tramitou em regime de urgência e está pautada para a próxima sessão do dia 20 de novembro de 2016, conforme se comprova adiante:

Atividade Legislativa Comissões CCJ 40ª, Ordinária.

CCJ

23/11/2016 às 10h – 40ª. Ordinária. Agendada. Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

Itens da pauta:

1 - PLC 144/2015

Altera dispositivos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre crimes cometidos na direção de veículos automotores.

Relator: Aloysio Nunes Ferreira

Relatório: Favorável ao Projeto.

2 - PEC 50/2016

Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal, para permitir a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro que não atentem contra o bem-estar animal.

Relator: José Maranhão

Relatório: Favorável à Proposta, com uma emenda que apresenta.

<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?5&reuniao=5614&codcol=34>

A proposição teve sua admissibilidade aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, na sessão do dia 20 de outubro de 2016, através do parecer do eminente Senador José Maranhão – PMDB/PR. (**doc. 3**)

Destaca-se, pela pertinência, o conteúdo do voto que admitiu a tramitação da PEC ora hostilizada:

“(…)

II – VOTO DO RELATOR

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 50, de 2016, primeiro signatário o Senador Otto Alencar, que acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal, para permitir a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro que não atentem contra o bem-estar animal.

O art. 1º da PEC acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal (CF), para dispor que não se considera tratamento cruel aos animais as manifestações culturais previstas no § 1º do art. 215 e registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, desde que regulamentadas em lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

Na justificção, os autores citam a decisão do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.983, julgada em 6 de outubro de 2016, na qual se decidiu pela inconstitucionalidade da Lei nº 15.299, de 8 de janeiro de 2013, do Estado do Ceará, que regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural. Segundo o Tribunal, é permitida a regulamentação de manifestações culturais que envolvam animais, desde que ela seja capaz de evitar a crueldade sem a descaracterização da própria prática.

Aduzem os autores que a vaquejada, assim como outras manifestações culturais populares, passaria a constituir patrimônio cultural brasileiro e merecer proteção especial do Estado quando devidamente registrada como tal. Caso regulamentada de forma a garantir a integridade física e mental dos animais envolvidos sem descaracterizar a própria prática, a vaquejada atenderia a decisão prolatada pelo Tribunal Constitucional na ADI nº 4983.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF),

proceder à análise da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito.

No tocante à admissibilidade, a PEC nº 50, de 2016, preenche o requisito do art. 60, inciso I, da Constituição Federal (CF), pois está assinada por mais de um terço dos membros do Senado Federal. Observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa; e que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do RISF). A proposta respeita a proibição prevista no art. 371 do RISF, pois não pretende alterar dispositivos sem correlação entre si.

Com relação ao mérito, entendemos que a proposição deve prosperar.

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, como direito de cada um, observada a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional, conforme dispõe o art. 217, inciso IV, da CF.

Quanto à qualificação da vaquejada e do rodeio como esporte, oportuno mencionar a definição de esporte proposta em publicação da Universidade de São Paulo (USP): “esporte é toda atividade competitiva institucionalizada que envolve esforço físico vigoroso ou o uso de habilidades motoras relativamente complexas, por indivíduos, cuja participação é motivada por uma combinação de fatores intrínsecos e extrínsecos”. De outra parte, competição esportiva é definida como “um processo através do qual o sucesso é medido diretamente pela

comparação das realizações daqueles que estão executando a mesma atividade física, com regras e condições padronizadas”. Portanto, ambas as atividades podem ser classificadas como prática desportiva.

No rodeio e na vaquejada as regras estão disciplinadas em leis ou regulamentos editados por entidades do ramo. No campo das leis, disciplinam as matérias a Lei nº 10.220, de 11 de abril de 2001, que regulamenta a atividade de peão de rodeio, equiparando-o a atleta profissional; a Lei nº 10.519, de 17 de julho de 2002, que dispõe sobre a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio; e as demais leis estaduais e municipais sobre o tema. Quanto aos regulamentos, destacamos o Regulamento Geral de Vaquejada da Associação Brasileira de Vaquejada (ABVAQ) e o Código de Conduta do Rodeio da Confederação Nacional do Rodeio (CNAR). Grosso modo, essas normas têm como objetivo preservar a integridade física do peão, resguardar o bem-estar animal e estabelecer sanções aos organizadores e participantes do evento em caso de irregularidades. É notório que em ambas houve uma evolução ao longo dos anos no sentido de salvaguardar o bem-estar animal e a saúde dos participantes durante as competições, ainda que muitas dessas conquistas tenham surgido graças à atuação vigilante de órgãos do Ministério Público e de entidades de proteção e defesa de animais. Quando bem organizadas e fiscalizadas, essas práticas desportivas promovem a cultura local sem, contudo, expor os animais a tratamentos cruéis.

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

Da parte do rodeio, cumpre mencionar que a Confederação Nacional do Rodeio (CNAR) instituiu o “Selo Verde Rodeio Legal”, certificação que possibilita fiscalização quanto ao bem-estar e à

defesa sanitária animal. A certificação e a fiscalização baseiam-se na legislação sobre rodeios e seus regulamentos, como o Código de Conduta do Rodeio. Esses instrumentos têm por objetivo impedir que sejam provocadas injúrias nos animais, além de promover a responsabilidade socioambiental nos eventos.

De maneira alguma podemos confundir o rodeio e a vaquejada com a rinha de galo e a farra do boi, manifestações culturais absolutamente cruéis e nocivas aos animais. Nestas últimas práticas, não se avaliam as habilidades motoras das pessoas participantes e o resultado almejado, lamentavelmente, é a mutilação ou a morte do animal. Por isso, colidem frontalmente com o art. 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal. No caso do rodeio e da vaquejada, manifesta-se a cultura do local, por meio das habilidades demonstradas pelo peão, das vestimentas utilizadas, da narração do evento, da música, das comidas e bebidas típicas e busca-se, cada vez mais, preservar a integridade dos animais.

Qualquer análise sobre aceitação (ou não) do rodeio e da vaquejada deveria ser feita sob a perspectiva dos brasileiros que habitam as zonas rurais. Trata-se de uma realidade completamente diferente dos grandes centros urbanos, onde temos um ambiente fértil de produção e oferta de cultura. Nesse sentido, devemos acolher o pluralismo cultural que é peculiar ao Brasil e proteger essas formas de manifestação cultural. Caso seja proibida a vaquejada, retiraríamos das populações rurais do País, especialmente as das regiões Norte e Nordeste, uma das poucas opções de acesso à cultura e lazer que lhes está disponível, além de impactar economia de municípios interioranos dessas regiões, já combalidos pela atual crise.

Sobre a importância econômica dessas atividades, a CNAR aponta que são realizados mais de 1.800 (mil e oitocentos) rodeios por ano, movimentando cerca de US\$ 3.000.000.000 (três bilhões de dólares), com a geração de aproximadamente 300.000 (trezentos mil) empregos diretos e indiretos. Da parte da vaquejada, a ABVAQ informa que a atividade movimenta R\$ 600.000.000 (seiscentos milhões de reais) por ano, gera 120.000 (cento e vinte mil) empregos diretos e 600.000 (seiscentos mil) empregos indiretos. Cada prova de vaquejada, mobiliza cerca de duzentos e setenta

profissionais, entre eles: veterinários, juizes, inspetores, locutores, organizadores, seguranças, pessoal de apoio ao gado e de limpeza de instalações.

Embora meritório o PLS, entendemos que a redação proposta pela PEC pode ser aprimorada, pois deve ficar claro no texto que as manifestações culturais a que se refere são as práticas desportivas que utilizem animais. Optou-se pelo termo “práticas desportivas”, pois esse é o termo adotado pela Constituição em seu art. 217. Desse modo, apresentamos ao final para aperfeiçoar a redação.

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** da Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2016, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2016, a seguinte redação:

“Art.225.....

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não são cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais – conforme § 1º do art. 215 –, 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.” (NR)

É de se destacar que o parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, conquanto tenha sido no sentido da admissibilidade da proposição, não considerou a decisão proferida pelo e. Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4893-CE julgada recentemente.

Aprovada a admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, o Exmo. Senhor Presidente do Senado Federal determinou a criação da respectiva Comissão Especial.

Indica-se então, como autoridades coatoras no presente *mandamus* o Exmo. Senhor Presidente do Senado Federal – Senador José Renan Vasconcelos Calheiros e o Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Senador José Maranhão, bem como o Presidente da Comissão Especial que eventualmente, o que se admite apenas para argumentar, instalada com vistas a proferir parecer de mérito na Proposta de Emenda Constitucional nº 50/2016.

Os impetrados podem ser localizados nos seguintes endereços:

Senador José Renan Vasconcelos Calheiros

Gabinete: Senado Federal Anexo I 15º Andar

Telefones: (61) 3303-2261

FAX: (61) 3303-1695

E-mail: renan.calheiros@senador.leg.br

Senador José Maranhão (PMDB – PB)

SENADO FEDERAL ANEXO I 7º ANDAR

Endereço eletrônico: jose.maranhao@senador.leg.br

Telefone: (61)3303-6490/ (61)3303-6485

Fax: (61)3303-6493

O fato é que a proposição encontra-se atualmente pautada para votação no próximo dia 23 de novembro de 2016 (conforme tramitação legislativa anexa – **doc. 4**).

Esse é o quadro fático existente. Contudo, conforme se verá adiante, a mencionada Proposta de Emenda Constitucional, **na medida em que viola cláusula pétrea**, não poderia, como de fato não pode, sequer tramitar na seara do Congresso Nacional, sob pena de grave violação à ordem constitucional instaurada no País.

Com efeito, demonstrar-se-á na presente inicial que a mera tramitação da referida PEC nº 50/2016, já viola frontalmente a norma do art. 225, § 1º, VII, da CF/88, a ferir de morte cláusula pétrea insculpida no texto constitucional vigente.

Objetivamente, a tramitação da referida Proposta de Emenda Constitucional tem o condão de relativizar cláusula pétrea (ainda que fora de catálogo), consubstanciada na totalidade do conteúdo do artigo 225 da Constituição Federal. **É o que se passa a demonstrar em seguida.**

II - Da legitimidade do Impetrante e do cabimento do presente writ.

Busca-se com o presente *mandamus* garantir-se ao Impetrante o direito líquido e certo, como Deputado Federal legitimamente eleito e legalmente investido de mandato ainda em vigor, de ver respeitada a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito aos Poderes de Emenda atribuídos aos Legisladores constituintes derivados e à própria estabilidade das cláusulas erigidas pela ordem constitucional como imutáveis, pétreas. Enfim, busca-se afirmar a estabilidade e a força normativa da ordem constitucional vigente.

É inequívoca a legitimidade e o interesse de membro da Câmara dos Deputados para se valer de mandado de segurança com o fito de questionar atos lesivos a direito subjetivo próprio de parlamentares.

Com efeito, durante o julgamento do MS nº 20.452, acolheu o Sr. Ex-Ministro Aldir Passarinho então relator, o parecer da Procuradoria-Geral da República, que assim se pronunciou sobre preliminar de legitimidade suscitada em relação a quem não detinha a condição de parlamentar, *verbis*:

“A questão se situa no âmbito interno do Congresso Nacional e os seus membros é que possuem, em princípio, por suas prerrogativas, interesse intrínseco para a impugnação de ato praticado no Parlamento. O direito, acaso violado, é exclusivo do membro do Congresso Nacional, a quem compete o exame e votação de emenda constitucional”. (RTJ, vol. 116, pág. 54, 1ª col.).

Este remédio constitucional tem sido invariavelmente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal que só a nega quando entende tratar-se de questão interna corporis (RTJ 102/27, 112/598, 112/1023 e 116/67), o que efetivamente não se vislumbra no caso ora vergastado, onde estão postas grandes possibilidades de afronta à ordem e à estabilidade de direitos e garantias individuais assegurados na Carta Constitucional.

Quanto à possibilidade de se atacar atos do Poder Legislativo mediante mandado de segurança, ensina HELY LOPES MEIRELLES, *verbis*:

“Vê-se, portanto, que o objeto normal do mandado de segurança é o ato administrativo específico, mas por exceção presta-se a atacar as leis e decretos de efeitos concretos, as deliberações legislativas e as decisões judiciais para as quais não haja recurso capaz de impedir a lesão ao direito subjetivo do impetrante (...) Por deliberações legislativas atacáveis por mandado de segurança entendem-se as decisões do Plenário ou da Mesa ofensivas de direito individual ou coletivo de terceiros, dos membros da Corporação, das Comissões, ou da própria Mesa, no uso de suas atribuições e prerrogativas institucionais. As Câmaras Legislativas não estão dispensadas da observância da Constituição, da Lei, em geral, e do Regimento Interno em especial. A tramitação e a forma dos atos do Legislativo são sempre vinculadas às normas legais que os regem; a discricionariedade ou soberania dos corpos legislativos só se apresenta na escolha do conteúdo da lei, nas opções da votação e nas questões **interna corporis** de sua organização representativa. Nesses atos, resoluções ou decretos legislativos caberá a segurança, quando ofensivos de

direito individual público ou privado do Impetrante, como caberá, também, contra a aprovação da lei, pela Câmara, ou sanção, pelo Executivo, com infringência do processo legislativo pertinente, tendo legitimidade para a impetração tanto o lesado pela aplicação da norma ilegalmente elaborada, quanto o parlamentar prejudicado no seu direito público subjetivo de votá-la regularmente” (in **DO MANDADO DE SEGURANÇA, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data, RT, 15ª Ed., pág. 29/30).** (*grifos nossos*).

No sentido da possibilidade da ação mandamental em casos como o presente se alinham as respeitadas opiniões de **SEABRA FAGUNDES, CASTRO NUNES e CRETELLA JÚNIOR**, para as quais o Judiciário jamais se recusou a confrontar um ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento, sejam eles praticados pelo Plenário, pela Mesa ou pelos Presidentes das Câmaras Legislativas.

Resta, pois, no nosso entender, incontroverso o direito líquido e certo do Impetrante de ver respeitado as soberanas decisões do verdadeiros detentores do Poder Constituinte Originário - O POVO do qual são eles (parlamentares) representantes, mandatários.

Logo, cabível, o presente mandado de segurança, para o qual concorrem todas as condições da ação.

Deixando de lado tais considerações, nota-se que a Presidência do Senado Federal, com supedâneo no parecer de sua Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, permitiu a criação de Comissão Especial para estudar e dar parecer nesta proposta de emenda à Constituição que **“Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal, para permitir a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro que não atentem contra o bem-estar animal”**.

Deriva daí a presente impetração, que visa preservar os direitos e garantias individuais do Parlamentar Impetrante em ver respeitados os salutares princípios estruturadores da ordem constitucional em nítido processo de violação com a tramitação dessa mencionada Proposta de Emenda Constitucional nº 50/2016.

No caso presente, o direito subjetivo do Impetrante, como Deputado Federal, restará violado na medida em que se autoriza como supostamente compatível com a ordem constitucional a regular tramitação de proposta de emenda tendente a abolir a garantia de proteção contra atos de crueldade aos animais.

Tem o Impetrante, pois, direito líquido e certo de não permitir a votação dessa matéria e de impedir a consumação do processo legislativo que, por si só, constitui grave ofensa à Constituição de 1988.

Não se busca com a vertente impetração, à toda evidência, a mera impugnação de questões *interna corporis* do Parlamento. Ao contrário, investe o Impetrante contra a tramitação da proposta de emenda tendente a macular direitos e garantias individuais inscritos no texto da Constituição Federal de 1988 pelo legislador constituinte originário.

Em temática semelhante a ora guerreada, o ex-Ministro MOREIRA ALVES reconheceu cabível o mandado de segurança, na hipótese em que se pretendia obstar a deliberação do Congresso Nacional sob a alegação de ser a emenda tendente à abolição da República (RTJ 99/1031).

Ponderou o eminente Magistrado a respeito da tramitação de proposta de emenda constitucional, colidente o seu conteúdo ou a sua forma com algum princípio constitucional, *in verbis*:

"Diversa, porém, são as hipóteses como a presente, em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). **Aqui, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas - que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.**

E cabe ao Poder Judiciário - nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado - impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência de Poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga

4. Considero, portanto, cabível, em tese, o presente Mandado de Segurança." (RTJ, vol. 99, pág. 1040, 2ª col.). - **grifou-se.**

Não se pode esquecer, outrossim, que o art. 47, § 1º, do ordenamento constitucional outrora vigente (EC nº 01, de 1969), assim como o atual, no seu art. 60 § 4º, não permitia e o vigente não permite que as matérias neles previstas sejam objeto de "**deliberação**", **a significar revestirem-se elas de tamanha magnitude que sequer podem ser discutidas e muito menos votadas.**

E, conforme acentuou o ex-Ministro Moreira Alves, se a inconstitucionalidade reside no próprio processo legislativo,

conducente à elaboração da emenda, tal exame é passível de ser feito, previamente, através do mandado de segurança, visto como, insista-se, é a própria deliberação que por si assume contornos de inequívoco desrespeito a Lei Maior em seu núcleo imodificável, pelo poder constituinte derivado.

No mesmo sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão unânime, relatado pelo então ministro Thompsom Flores, quando entendeu que o Poder Judiciário pode verificar se o ato legislativo atendeu ao processo previsto na Constituição (Revista de Direito Administrativo, 126/117 e seguintes).

Fato é que não resta dúvida sobre a admissibilidade e o reconhecimento da plena legitimidade do Parlamentar integrante do Congresso Nacional de se insurgir, via Mandado de Segurança, contra a tramitação de qualquer proposta legislativa, especialmente das emendas à Constituição, que tenham o condão de violar, de alguma forma, cláusula pétrea.

Tudo isso está a revelar que o controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre essa espécie de atos atentatórios à Constituição há de ser, para tornar-se eficaz, necessariamente, preventivo, *a priori*, e não *a posteriori*, após a prática da inconstitucionalidade que se buscava evitar.

Logo, além da incontestável legitimidade do Impetrante, também é cabível o presente *writ*, para evitar a tramitação de matéria tendente a abolir cláusula pétrea, **não obstante fora de catálogo**, consubstanciada na totalidade do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

III – Da violação ao art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal de 1988 – Proposta de Emenda tendente a abolir a garantia de proteção contra atos de crueldade aos animais. Direito fundamental ao meio ambiente equilibrado - art. 225 do Estatuto Maior.

A Proposta de Emenda Constitucional - PEC Nº 50/2016, de autoria do Sr. Senador Otto Alencar e outros, objetiva **Acrescentar o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal, para permitir a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro que não atentem contra o bem-estar animal**, levando em consideração, como se colhe da justificativa, não os interesses da sociedade, mas sim os interesses de parcela da população que busca justificar a manutenção de uma atividade econômica em total descompasso com a legislação e com a decisão deste Supremo Tribunal Federal:

“Dessarte, a fim de encerrar a controvérsia que ainda cerca a questão, propõe-se a presente sugestão de emenda ao texto constitucional por intermédio da qual se busca consignar na Lei Maior, com clareza, a permissão para que as práticas culturais de natureza imaterial que integram o patrimônio cultural brasileiro e comprovadamente não submetam os animais à crueldade possam se realizar sem óbices.

A vaquejada, assim como outras manifestações culturais populares, passa a constituir patrimônio cultural brasileiro e merecer proteção especial do Estado quando registrada em um dos quatro livros discriminados no Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. Nessa hipótese, acaso regulamentada de forma a garantir a integridade física e mental dos animais envolvidos sem descaracterizar a própria prática, a vaquejada atenderá aos mandamentos exarados pelo Tribunal Constitucional por ocasião do julgamento da ADI 4983.”

As ofensas ao texto constitucional que aqui serão demonstradas podem ser mais bem visualizadas no quadro abaixo:

| Texto da Constituição Federal de 1988 | Texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 50/2016 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Art. 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.</p> <p>(...)</p> <p>Inciso VII - 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. (Regulamento)</p> | <p>Art. 1º. O art. 225 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º.</p> <p>“Art. 225. </p> <p>§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as manifestações culturais previstas no § 1º do art. 215 e registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, desde que regulamentadas em lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.” (NR)</p> |

Os objetivos da referida Proposta de Emenda Constitucional, longe de proteger os interesses da sociedade e de proteção ao meio ambiente, visam apenas assegurar, a manutenção de uma atividade econômica em total descompasso com a legislação e com a decisão deste Pretório Excelso, consoante se colhe da própria justificativa apresentada pelo autor da PEC, ***verbis***:

“A vaquejada, assim como outras manifestações culturais populares, passa a constituir patrimônio cultural brasileiro e merecer proteção especial do Estado quando registrada em um dos quatro livros discriminados no Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. Nessa hipótese, acaso regulamentada de forma a garantir a integridade física e mental dos animais envolvidos sem descaracterizar a própria prática, a vaquejada atenderá aos mandamentos exarados pelo Tribunal Constitucional por ocasião do julgamento da ADI 4983.

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

Ora, a Constituição Federal de 1988, na questão da proteção ao meio ambiente, veiculou uma série de direitos e de medidas protetivas, visando assegurar a sobrevivência da espécie humana, assim como a proteção e a preservação da fauna e da flora.

Nesse sentido, diversas são as passagens constitucionais que mostram o amplo trabalho do legislador constituinte originário no sentido de deferir à questão ambiental, a mais ampla proteção, na perspectiva do seu reconhecimento como direito humano. Nesse sentido, destacamos as seguintes passagens sobre a matéria:

“(…)

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; ([Regulamento](#))

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; [\(Regulamento\)](#)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; [\(Regulamento\)](#)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; [\(Regulamento\)](#)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

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. [\(Regulamento\)](#)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#)

Conquanto o texto final da Constituição Federal tenha sido publicado com adaptações ao texto discutido na subcomissão, o fato é que o legislador constituinte originário expressou de modo incontestável, a ampla proteção deferida às questões ambientais.

O Artigo 225 da Constituição Federal de 1988, como estruturado pelo legislador constituinte originário, representa uma conquista inigualável da sociedade, além de representar um avanço em termos de legislação, completamente em sintonia com as normas internacionais.

Assim, a modificação proposta ao texto da Constituição de 1988, constitui-se em visível afronta ao Estado de Direito e a Ordem Jurídica, ademais de configurar evidente submissão aos ditames da conveniência dos interesses econômicos de grupos e/ou de particulares, representativo de grave retrocesso social e menoscabo às garantias individuais dos cidadãos, na medida em que tal alteração acarretará possibilitará a prática de atos de maus tratos e de crueldade aos animais, que estão inseridos na proteção ambiental.

Em outras palavras, afirma o Impetrante e toda a sociedade que o *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988 e todos os seus parágrafos estão protegidos pela imutabilidade das cláusulas pétreas, **fora do catálogo do art. 5º da Constituição Federal**, porque visam resguardar, na ordem constitucional vigente e da forma como estruturado, a sobrevivência da espécie humana e sua dignidade, assim como a própria proteção ambiental no Brasil.

Nessa perspectiva, não há amparo constitucional sequer para a tramitação de Proposta de Emenda Constitucional tendente a restringir ou mitigar o direito fundamental ao meio ambiente, sem interferir no direito fundamental propriamente dito, estabelecendo normas que permitirão a prática de atividades econômicas danosas e cruéis aos animais e menos ainda torná-las patrimônio imaterial a pretexto de se tratar de manifestações culturais.

O art. 225 da Constituição Federal constitui-se num **estatuto mínimo** de garantia, proteção e defesa das espécies e da própria sobrevivência humana no Brasil e, nesse diapasão, não pode ser objeto de qualquer alteração, salvo aquelas destinadas a sua ampliação e nunca para possibilitar violações não autorizadas pelo legislador constituinte originário. Daí sua qualificação como cláusula pétrea fora do rol do art. 5º da Constituição Federal, plenamente admitida por meio da cláusula de abertura do § 2º, do citado art. 5º da Constituição Federal.

Nesse sentido, destaca-se trecho do voto do então Ministro Ilmar Galvão proferido por ocasião da apreciação do pedido liminar nos autos da ADI 939-7/DF:

“(…)

A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente o núcleo dos limites materiais ao poder de reforma de seu texto, ao estipular explicitamente, no art. 60, §4º, que ‘não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais.’”.

A vedação, no ensinamento de José Afonso da Silva (Curso, 5ª ed., pág. 59), não proíbe apenas emendas que se destinem a suprimir, expressamente, os princípios enumerados, atingindo, por igual, a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou que, indiretamente, redunde em restrição à liberdade religiosa, de comunicação, ou a

outro direito e garantia individual, bastando, pois, que a proposta de emenda se encaminhe, ainda que remotamente, para sua abolição.

A nova Carta enumerou os direitos e garantias individuais em seu art. 5º. Fê-lo de maneira minuciosa, mas não exaustiva, já que, no §2º, deixou ressalvado que ‘os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte’.

Repare-se que o texto não refere direitos e garantias expressos no art. 5º, mas na Constituição, querendo significar, portanto, que o mencionado dispositivo não é exaustivo em relação aos direitos expressos na Carta. (...)”

Na mesma assentada, colhe-se excertos do voto Ministro Celso de Mello:

“(...)”

É preciso não perder de perspectiva que as emendas constitucionais podem revelar-se incompatíveis, **também elas**, com o texto da Constituição a que aderem. Daí, a sua plena sindicabilidade jurisdicional, especialmente em face do núcleo temático protegido pela cláusula de imutabilidade inscrita no art. 60, §4º, da Carta Federal.

As denominadas **cláusulas pétreas** representam, na realidade, categorias normativas subordinantes que, achando-se pré-excluídas, por decisão da Assembléia Nacional Constituinte, do poder de reforma do Congresso Nacional, evidenciam-se como temas insuscetíveis de modificação pela via do poder constituinte **derivado**.

Emendas à Constituição podem, assim, incidir, **também elas**, no vício da inconstitucionalidade, configurado este pela inobservância de limitações jurídicas superiormente estabelecidas no texto constitucional por deliberação do órgão exercente das funções constitucionais primárias ou originárias (...)”

O artigo 225 da Constituição Federal está imune a quaisquer alterações constitucionais que visem restringir ou mitigar direitos e garantias fundamentais. A presente Proposta de Emenda

Constitucional se caracteriza como **verdadeiro retrocesso ambiental e com potencial risco de viabilizar a prática de atos de maus tratos e/ou crueldade aos animais.**

É a própria dignidade humana que está intrinsecamente vinculada à higidez das garantias mínimas asseguradas no texto do artigo 225 da Constituição Federal.

Restringi-las, de qualquer forma, significa uma clara declaração do Estado brasileiro no sentido de que - na contramão do que estatui a Declaração Universal dos Direitos dos Animais¹ aprovada pela UNESCO e outras convenções firmadas pelo Brasil - a proteção dos direitos humanos e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não é prioridade e que o reconhecimento de seus direitos estão à mercê ou na dependência dos interesses econômicos superiores das unidades da federação e de determinados grupos econômicos.

Assevera o Impetrante que não é esse o caminho indicado pelo legislador constituinte originário e nem é o caminho que deseja ser seguido pelo Estado Brasileiro.

Assim, não há espaço para se considerar ou vislumbrar como legítimos, em relação às questões relacionadas à proteção ambiental, quaisquer interesses econômicos dos Estados membros ou supostos direitos de particulares quanto à possibilidade de sustentar a prática de atividades “desportivas” como sendo parte de tradições culturais, o que verdadeiramente, no caso dos rodeios e vaquejadas, não são e nunca foram, ademais de constituir flagrante violação a

Art. 3º: 1. Nenhum animal será submetido nem a maus tratos nem a atos cruéis. 2. Se for necessário matar um animal, ele deve de ser morto instantaneamente, sem dor e de modo a não provocar-lhe angústia.

Art. 10º:1. Nenhum animal deve de ser explorado para divertimento do homem. 2. As exposições de animais e os espetáculos que utilizem animais são incompatíveis com a dignidade do animal.

decisão prolatada nos autos da ADI nº 4893-CE. E é isso que objetiva a proposta de emenda constitucional ora atacada, ou seja, submeter a maus tratos e crueldade os animais, visando atender tão somente aos interesses econômicos de pequenos grupos e de particulares eventualmente afetados economicamente com a decisão desta Corte.

A tramitação e eventual aprovação da hostilizada proposta de emenda constitucional terá o condão de fazer com que o direito ao meio ambiente equilibrado seja violado.

A só tramitação da PEC 50/2016 e sua eventual aprovação significará o esvaziamento por completo do rol das garantias mínimas hoje existentes para os animais, podendo acarretar ou inviabilizar a proteção e a preservação de outras espécies num espaço de tempo bastante reduzido.

Na verdade, a PEC 50/2016 fundamenta-se numa premissa assaz equivocada, quando admite submissão do direito dos animais aos interesses de pequenos grupos econômicos e à toda evidência, de particulares economicamente interessados na exploração das referidas “práticas desportivas”, que de cultura e tradição nada encerram.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 50/2016 visa relativizar aquilo que a Constituição Federal dispõe que não pode ser relativizado, ou seja, o rol, catalogado ou não, dos direitos e garantias fundamentais que balizam a dignidade humana, cerne de todo o texto da Carta Magna, titularizado, no caso Dos animais, por meio da norma do art. 225, VII da Constituição Federal.

A relevância protetiva do art. 225 da Constituição Federal para os animais e a inviabilidade de se modificar esse núcleo essencial já foi objeto de diversas manifestações desse Egrégio Supremo Tribunal Federal que, muito embora ainda não tenha declarado sua natureza de

cláusula pétrea, tem-se pronunciado no sentido da sua alta relevância, como afirmado, para assegurar a própria existência humana.

Nessa perspectiva, está o julgamento da ADI 1856, cuja ementa segue abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - BRIGA DE GALOS (LEI FLUMINENSE Nº 2.895/98) - LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE, PERTINENTE A EXPOSIÇÕES E A COMPETIÇÕES ENTRE AVES DAS RAÇAS COMBATENTES, FAVORECE ESSA PRÁTICA CRIMINOSA - DIPLOMA LEGISLATIVO QUE ESTIMULA O COMETIMENTO DE ATOS DE CRUELDADE CONTRA GALOS DE BRIGA - CRIME AMBIENTAL (LEI Nº 9.605/98, ART. 32) - **MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA FAUNA (CF, ART. 225, § 1º, VII) -** DESCARACTERIZAÇÃO DA BRIGA DE GALO COMO MANIFESTAÇÃO CULTURAL - RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE AUTORIZA A REALIZAÇÃO DE EXPOSIÇÕES E COMPETIÇÕES ENTRE AVES DAS RAÇAS COMBATENTES - **NORMA QUE INSTITUCIONALIZA A PRÁTICA DE CRUELDADE CONTRA A FAUNA - INCONSTITUCIONALIDADE.**

- A promoção de briga de galos, além de caracterizar prática criminosa tipificada na legislação ambiental, configura conduta atentatória à Constituição da República, que veda a submissão de animais a atos de crueldade, cuja natureza perversa, à semelhança da “farra do boi” (RE 153.531/SC), não permite sejam eles qualificados como inocente manifestação cultural, de caráter meramente folclórico.

Precedentes. - **A proteção jurídico-constitucional dispensada à fauna abrange tanto os animais silvestres quanto os domésticos ou**

domesticados, nesta classe incluídos os galos utilizados em rinhas, pois o texto da Lei Fundamental vedou, em cláusula genérica, qualquer forma de submissão de animais a atos de crueldade.

- Essa especial tutela, que tem por fundamento legitimador a autoridade da Constituição da República, é motivada pela necessidade de impedir a ocorrência de situações de risco que ameacem ou que façam periclitare todas as formas de vida, não só a do gênero humano, mas, também, a própria vida animal, cuja integridade restaria comprometida, não fora a vedação constitucional, por práticas aviltantes, perversas e violentas contra os seres irracionais, como os galos de briga (“gallus-gallus”). Magistério da doutrina.

ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. - Não se revela inepta a petição inicial, que, ao impugnar a validade constitucional de lei estadual, (a) indica, de forma adequada, a norma de parâmetro, cuja autoridade teria sido desrespeitada, (b) estabelece, de maneira clara, a relação de antagonismo entre essa legislação de menor positividade jurídica e o texto da Constituição da República, (c) fundamenta, de modo inteligível, as razões consubstanciadoras da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor e (d) postula, com objetividade, o reconhecimento da procedência do pedido, com a conseqüente declaração de ilegitimidade constitucional da lei questionada em sede de controle normativo abstrato, delimitando, assim, o âmbito material do julgamento a ser proferido pelo Supremo Tribunal Federal. Precedentes. (ADI 1856, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2011, DJe-198 DIVULG 13-10-2011 PUBLIC 14-10-2011 EMENT VOL-02607-02 PP-00275 RTJ VOL-00220-01 PP-00018 RT v. 101, n. 915, 2012, p. 379-413)

Extraí-se do voto do Ministro Relator Celso de Mello que: “O ordenamento constitucional brasileiro, para conferir efetividade e proteger a integridade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando, com tais objetivos, neutralizar o surgimento de conflitos intergeracionais, impôs, ao Poder Público, dentre outras

medidas essenciais, a obrigação de proteger a fauna, vedadas, para tanto, práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou que provoquem a extinção de espécies ou, ainda, que submetam os animais a atos de crueldade”.

Com efeito, no julgamento da ADI 1856/RJ, o Ministro Celso de Mello expressou toda a importância do art. 225, § 1º, VII da Constituição Federal e do seu papel em vedar qualquer prática que submeta os animais à crueldade.

Nessa mesma linha de raciocínio, está o Recurso Extraordinário nº 153531/SC, sob a relatoria de Francisco Rezek, vejamos:

EMENTA. 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 submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado "farra do boi". (RE 153531, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 03/06/1997, DJ 13-03-1998 PP-00013 EMENT VOL-01902-02 PP-00388)

Diante de tudo quanto destacado, afirma o Impetrante que o artigo 225, § 1º, VII, da Constituição Federal constitui-se como

cláusula pétrea fora de catálogo, e, portanto, está inserido na vedação inscrita no artigo 60, §4, IV da Carta Magna, de modo que a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 50/2016 deve ser obstada no âmbito da Senado Federal. **É o escopo divisado com a impetração deste mandamus.**

IV – Tratamento constitucional e a proteção animal. Movimento em favor dos Animais. Vedação aos maus tratos.

O constituinte originário de 1988, seguindo uma tendência mundial, dedicou capítulo específico à proteção ambiental, incluindo proteção à flora e fauna, em consonância com o disposto na Declaração da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, realizada em 1972.

Oportuno destacar o que diz a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, promulgada pela UNESCO, em 1978:

EMENTA: PREÂMBULO

Considerando que todo o animal possui direitos,

Considerando que o desconhecimento e o desprezo destes direitos têm levado e continuam a levar o homem a cometer crimes contra os animais e contra a natureza,

Considerando que o reconhecimento pela espécie humana do direito à existência das outras espécies animais constitui o fundamento da coexistência das outras espécies no mundo,

Considerando que os genocídios são perpetrados pelo homem e há o perigo de continuar a perpetrar outros.

Considerando que o respeito dos homens pelos animais está ligado ao respeito dos homens pelo seu semelhante,

Considerando que a educação deve ensinar desde a infância a observar, a compreender, a respeitar e a amar os animais.

PROCLAMA-SE O SEGUINTE:

Art. 1º - Todos os animais nascem iguais perante a vida e têm os mesmos direitos à existência.

Art. 2º.

1. Todo o animal tem o direito a ser respeitado.
2. O homem, como espécie animal, não pode exterminar os outros animais ou explorá-los violando esse direito; tem o dever de pôr os seus conhecimentos ao serviço dos animais.
3. Todo o animal tem o direito à atenção, aos cuidados e à proteção do homem.

Art. 3º.

1. Nenhum animal será submetido nem a maus tratos nem a atos cruéis.
2. Se for necessário matar um animal, ele deve de ser morto instantaneamente, sem dor e de modo a não provocar-lhe angústia.

Como destaca Elaine Franco², a prática de maus tratos e de crueldade contra animais está relacionada a criminalidade, conforme estudos realizados por diversas fontes.

Declaração Universal dos Direitos dos Animais[1] (UNESCO, 1978), no seu preâmbulo, declara que todo o animal possui direitos e que o desconhecimento e o desprezo desses direitos têm levado e continuam a levar o homem a cometer crimes contra os animais e contra a natureza. Considera que o reconhecimento pela espécie humana do direito à existência das outras espécies animais constitui o fundamento da coexistência das outras espécies no mundo; que os genocídios são perpetrados pelo homem e há o perigo de continuar a perpetrar outros; que o respeito dos homens pelos animais está ligado ao respeito dos homens pelo seu semelhante; e que a educação deve ensinar desde a

² FRANCO, Elaine. Artigo disponível na internet: http://elainefrancoadv.jusbrasil.com.br/artigos/394009666/a-violencia-e-a-tortura-de-animais-revela-desvio-de-personalidade?ref=topic_feed

infância a observar, a compreender, a respeitar e a amar os animais.

Acerca dos direitos animais preconiza o Art. 225, § 1º, VII, da CF/55 *in verbis*: “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 à crueldade”. (grifo nosso).

Sem dúvida, os animais são objetos de proteção ampla em nível constitucional, com interesses próprios, claramente independentes daqueles dos seres humanos.

Acertadamente, em matéria publicada na Revista Galileu, o FBI passará a tratar maus tratos aos animais como crimes graves³, conforme se verifica adiante:

“A partir desse mês, crimes de maus tratos contra os animais serão investigados pelo FBI (Agência Federal de Investigação). A medida marca uma parceria entre a agência americana e o Animal Welfare Institute, especialista no tema.

A iniciativa foi anunciada no primeiro dia de janeiro e é a primeira do tipo a ser colocada em prática nos Estados Unidos. A decisão foi tomada a partir da crença do governo americano de que a crueldade contra os animais é um indicador de violência criminosa. Os crimes serão divididos em categorias como maus tratos e abuso sexual de animais. SAIBA MAIS

"Nunca mais os casos de extrema violência serão incluídos na categoria de 'outros crimes' só porque as vítimas são animais", anunciou Wayne Pacelle, presidente da Humane Society of the United States, em nota. "O FBI passará a investigar crimes contra os animais da mesma forma como investiga crimes de ódio e de outras categorias importantes."

Com isso, os atos de crueldade relacionados a animais farão parte da base de dados National Incident-Based Reporting System (NIBRS),

³ Artigo disponível na internet: <http://revistagalileu.globo.com/Ciencia/noticia/2016/01/o-fbi-passara-tratar-maus-tratos-aos-animais-como-crimes-graves.html>

utilizada por várias agências do país e pelo próprio FBI. Futuramente, os dados serão abertos ao público.”

A proposta de emenda constitucional ora questionada promove, nessa seara, como já afirmado ao norte, um grande retrocesso no caminho constitucional percorrido pela Nação brasileira em relação à proteção aos direitos dos animais conquistados em nosso território.

No que diz respeito aos defensores da vaquejada como manifestação cultural e atividade desportiva o debate começa por desqualificar o argumento de maus-tratos, ao mesmo tempo em que reanalisa o conceito de crueldade e sua relação com o individualismo do ser humano e não com o bem-estar do animal em si.

Referido pensamento não traduz o entendimento doutrinário majoritário. Na realidade, o posicionamento defendido, em sede de ADI nº 4893-CE, no Supremo Tribunal Federal aponta para um pensamento sistemático e uma interpretação mais palpável da constitucionalidade da controvérsia. Quando dispõe sobre maus-tratos, o texto constitucional engloba a proteção da fauna, conforme inciso VII, do art. 225, da CF/88 e este, em seu *caput*, assegura o direito a um meio ambiente equilibrado, que não será possível sem a manutenção da vida de todos os seres.

Esse direito é pacificado como um direito fundamental e, portanto, se sobrepõe a quaisquer interesses e/ou atividades econômicas, vantajosas tão somente aos indivíduos humanos. No trecho da ementa de voto do Ministro Celso de Melo na ADI 3.040/06, ora transcrito no texto da ADI 4.983/13 destaca-se o seguinte:

A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. - A incolumidade do meio ambiente não

pode ser comprometida por interesses empresariais (...) ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente (CF art. 170, VI) (...).

Daí afirmar, por conseguinte, que o exercício da atividade econômica não pode ocorrer ao arrepio da lei, em especial quando a própria Constituição de 1988 insere a defesa do meio ambiente como um de seus princípios. O art. 170, inciso VI, do texto constitucional é bastante claro nesse sentido. Entende-se, portanto, que o Ministério Público Federal agiu corretamente ao propor a referida ADI, demonstrando corretamente respaldo não só constitucional, como amparo nos precedentes do próprio supremo.

Não há, desta feita, no rol dos direitos fundamentais expressos e implícitos no texto da Constituição Federal guarida para a tramitação e quiçá, a eventual aprovação da proposta de emenda constitucional nº 50/2016.

V- Da Vedação retrocesso social.

A simples tramitação da PEC nº 50/2016 já promove, como se vislumbra acima, um verdadeiro retrocesso social no que diz respeito aos direitos dos animais, relativizando com a mesma intensidade, o rol de proteção existente no texto constitucional em relação a vedação aos maus tratos dos animais.

A vedação ao retrocesso social constitui-se num princípio implícito da Constituição Federal, cuja finalidade é a proteção e efetiva concretização dos direitos fundamentais, especialmente aqueles vinculados à dignidade humana, em toda a sua extensão.

Com efeito, conforme afirmado acima, o art. 225, VII da Constituição Federal veicula apenas um núcleo mínimo de proteção dos direitos dos animais.

A ora contestada Proposta de Emenda Constitucional nº 50/2016 rompe com a higidez desse núcleo protetivo existente na Constituição Federal em favor aos animais, permitindo, por exemplo, que um animal seja submetido a uma “luta” esgotante, causando-lhe sofrimento e até mesmo a morte.

Vê-se então que as normas de proteção hoje existentes em relação aos direitos fundamentais dos animais, cuja efetivação ainda demanda longo caminho em nosso País, poderão ser consideravelmente reduzidas com a aprovação da PEC 50/2016, promovendo-se um repugnante e inconstitucional retrocesso social nos direitos conquistados no território nacional.

A Constituição Federal abarca claramente o princípio e, nessa quadra, veda a promoção de retrocesso social na ordem constitucional vigente, notadamente na temática dos direitos fundamentais. Nesse sentido:

“(…)

No plano doutrinário, inicia-se pela profícua lição de Luis Roberto Barroso que tem influenciado o cenário jurídico nacional. O notável constitucionalista se manifestou sobre o princípio da proibição de retrocesso social, *in verbis*:

[...] Por este princípio, que não é expreso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido.

A noção de proibição de retrocesso social tem sido reconduzida à idéia que JOSÉ AFONSO DA SILVA apresenta como sendo um direito subjetivo

negativo, no sentido de que é possível impugnar judicialmente toda e qualquer medida que se encontre em conflito com o teor da Constituição (inclusive com os objetivos estabelecidos nas normas de cunho programático), bem como rechaçar medidas legislativas que venham subtrair supervenientemente a uma norma constitucional o grau de concretização anterior que lhe foi outorgado pelo legislador.

Vale assinalar a posição de INGO WOLFGANG SARLET, segundo o qual, apoiado nas lições de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, as normas constitucionais que reconhecem direitos sociais de caráter positivo implicam uma proibição de retrocesso, pois uma vez dada satisfação ao direito, este se transforma em direito negativo ou direito de defesa, ou seja, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele (ao adotar medidas de cunho retrocessivo que tenham por escopo a sua destruição ou redução).

FELIPE DERBLI aduz que o princípio da proibição de retrocesso social é um princípio constitucional, com *caráter retrospectivo*, na medida em que se propõe a preservar um estado de coisas já conquistado contra a sua restrição ou supressão arbitrária. E, além disso, consigna que o princípio em tela não se traduz numa mera manutenção do *status quo*, antes significando também a obrigação de avanço social.

E, ainda, segundo INGO WOLFGANG SARLET, a proibição de retrocesso não se restringe aos direitos sociais fundamentais, estendendo-se, na verdade, a todos os direitos fundamentais, muito embora sua repercussão seja maior na aplicação das normas que concernem aos propósitos constitucionais de justiça social. Para ele, o princípio da proibição de retrocesso social decorre implicitamente do ordenamento constitucional brasileiro, o qual se infere, segundo o jurista, designados princípios e argumentos de matriz jurídico-constitucional a seguir parafraseados, notadamente:

- a) Do princípio do Estado Democrático e Social de Direito que impõe um nível mínimo de segurança jurídica, a que necessariamente abarca a proteção da confiança e a manutenção de um padrão mínimo de segurança contra medidas retroativas e atos retrocessivos em geral;

- b) Deriva do princípio da dignidade da pessoa humana que ao exigir medidas positivas do Estado em favor dos particulares (que se apresentam primordialmente por meio dos direitos sociais fundamentais), com vistas na existência digna de todos, tem como reflexo, na sua perspectiva negativa, a impossibilidade de medidas que se situem abaixo do nível mínimo;
- c) Do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º, da CF/1988) e que essencialmente abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais. Logo, a otimização da eficácia e da efetividade do direito à segurança jurídica envolverá também a proteção contra medidas de cunho retrocessivo.
- d) Das normas constitucionais expressamente dedicadas à proteção contra a retroatividade (entre as quais se inclui a salvaguarda) do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada) São insuficientes para alcançar todas as situações que integram uma noção mais ampla de segurança jurídica.
- e) Do princípio da proteção da confiança, como elemento nuclear do Estado de Direito, impõe ao Poder Público o respeito à confiança depositada pelos indivíduos da certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica no todo em das relações especificamente clarificadas.
- f) O Estado, precipuamente, como corolário da segurança nuclear e da proteção da confiança, vincula-se não apenas às imposições constitucionais, mas também se submete à certa altura aos órgãos legislativo, como também aos executivos e jurisdicionais.
- g) Negar a existência do princípio da proibição de retrocesso social significaria dizer que o legislador, apesar de estar inquestionavelmente vinculado aos direitos fundamentais e às normas constitucionais poderia livremente decidir em flagrante contrariedade às prescrições do Poder Constituinte ao frustrar a efetividade da Constituição.
- h) Do sistema internacional, especialmente no plano dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que impõe a progressiva realização efetiva da proteção social pelos Estados e que, implicitamente, está vedado o retrocesso em matéria de direitos sociais já concretizados.

Logo, INGO WOLFGANG SARLET entende que o princípio da proibição de retrocesso

social também defluiu (deriva) diretamente do princípio constitucional da maximização da eficácia dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º, da CF/1988). Segundo ele, o princípio em comento assume feições de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, o qual pode ser reconduzido ao princípio do Estado de Direito (na esfera de proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas concernente à segurança jurídica) quanto ao princípio do Estado Social (voltado para a salvaguarda da manutenção dos padrões mínimos de segurança social alcançados).

ANA CRISTINA COSTA MEIRELES, na esteira dos raciocínios expendidos acima, ressalta com acerto que o princípio da proibição de retrocesso social pode ser subsumido (concebido, acolhido) do nosso sistema constitucional que agasalhou o modelo de Estado de Bem-Estar Social. Este tem como um dos princípios gerais de direito a possibilidade de contagiar todas as suas normas, o princípio da segurança, o qual pode ser buscado, de forma expressa, no preâmbulo da Constituição e no *caput* do art. 5º, além de outros dispositivos constitucionais específicos que o desenvolvem (art. 5º, II, XXXVI, XXXIX, XK, XLV a XLVIII, LI e LII, LIV e LV, bem como o art. 6º, que, como desenvolvimento do princípio geral da segurança, refere-se à segurança social). (CARVALHO, Osvaldo Ferreira e COSTA, Eliane Romeiro. A Segurança Jurídica e o Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Ordem Jurídico-Constitucional Brasileira. Revista de Direito Social – Ano VIII – Jul./Set. 2008 – nº 31).

Na mesma perspectiva são os textos abaixo:

“(…)

O garantismo negativo apresenta-se como a proibição de excesso, e o garantismo positivo, como a adequação e a necessidade de proteção do mínimo existencial, isto é, como a proibição de proteção deficiente. Essa relação pode se extrair das palavras de Bernal Pulido (2007, p. 807): ‘na dogmática alemã já é bem conhecida a distinção entre duas versões distintas do princípio da proporcionalidade: a proibição de excesso (*Übermabverbot*) e a proibição de proteção deficiente (*Untermabverbot*)’. Portanto, é possível explicar a

proibição de retrocesso social através dos postulados da proibição de proteção deficiente e da proibição de excesso. Pela *proibição de proteção deficiente* tem-se que o Estado, mediante suas prestações sociais (políticas públicas) tem o dever de procurar maximizar o mínimo existencial, ou, por outra, tornar máxima a efetividade dos direitos minimamente exigíveis, de maneira que aquilo que já foi garantido ou concretizado não pode vir a ser suprimido ou limitado por qualquer ato estatal, isto é, não se podem utilizar medidas retroativas. E, pela *proibição de excesso*, é vedado ao Estado utilizar meios de caráter retrocessivo, que, embora não atinjam aqueles direitos que já foram concretizados, possam promover uma involução social, porque houve uma intervenção na sociedade além do que era necessário (BARNES, 1994, p. 510).

Portanto, *a proibição do retrocesso social* consiste em que o Estado não pode se furtar dos deveres de concretizar o mínimo existencial, de maximizá-lo e de empregar os meios ou instrumentos cabíveis para sua promoção, sob pena de a sociedade vir a experimentar uma imensa limitação no exercício de todos os seus direitos”. (HOMEM DE SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro. Da reserva do possível e da proibição de retrocesso social. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Jul./Ago./Set. 2010, v. 76, n. 3 – ano XXVIII).

“(…)

A doutrina não se reconduz apenas a garantir o denominado ‘mínimo existencial’, mas também vincula a ‘proibição do retrocesso’ à garantia do núcleo essencial de direitos. Esta ideia de proteção contra restrições a direitos fundamentais encontra guarida na já clássica formulação da teoria dos limites *Schranken-Schranken*, teoria esta construída em solo alemão e que tem como fundamento a noção de núcleo essencial dos direitos fundamentais. Com base na Lei fundamental de Bonn, que em seu art. 19, inc. II, dispõe que em caso algum poderá um direito fundamental ser atingido em seu núcleo essencial, criou-se o entendimento doutrinário no sentido de que o conteúdo essencial do direito fundamental *Wesensgehalt* constituiria o elemento restritivo à atividade limitadora dos Poderes constituídos no âmbito dos direitos fundamentais (PIEROTH;

SCHLINK, 2005, p. 65). Mesmo em se tratando de caso em que o legislador está constitucionalmente autorizado a editar normas restritivas, já que pacífico na doutrina a inexistência – pelo menos em princípio – de direitos absolutos, imunes a qualquer espécie de restrição, ele permanece vinculado à salvaguarda do núcleo essencial dos direitos restringidos (CANOTILHO, 2003, p. 481). Nesse sentido, podemos ainda colacionar os lições de Ingo Sarlet quanto à limitação da liberdade de conformação do legislador no âmbito da proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais (SARLET, 2008, p. 126-127), *ipsis litteris*:

(...) eventuais medidas supressivas ou restritivas de prestações sociais implementadas (e, portanto, retrocessivas em matéria de conquistas sociais) pelo legislador haverá de ser considerada inconstitucional por violação do princípio da proibição de retrocesso social, sempre que com isso restar afetado o núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos fundamentais.

Por fim, avulta o argumento baseado na proibição de recriar omissões legislativas inconstitucionais. Neste diapasão, como sustenta a doutrina dominante, o direito social concretizado em sede legislativa assume a condição de um direito subjetivo negativo, no sentido de que se abre a possibilidade de impugnação judicial contra toda e qualquer medida que se encontre em conflito com o texto constitucional, assim como qualquer medida que venha, pura e simplesmente, suprimir o grau de concretização outorgado à norma constitucional. Como afirma José Vicente Mendonça (2003, p. 222-223).

Se a Constituição não é apenas um ser, mas também um dever ser, e se adquire força a partir do momento em que logra realizar sua pretensão de eficácia, nada mais natural do que obstar a simples revogação de lei que concretize alguns de seus comandos. O contrário seria inverter prioridades e achar que o legislador não constituinte pode frustrar uma efetividade e uma eficácia constitucional já adquiridas.

A partir dessa perspectiva, o Estado não pode desfazer o que há havia realizado no cumprimento de tarefas constitucionais, concretas e determinadas, pondo-se, novamente, na situação de devedor, circunstância, por si, ensejadora da censura em sede de inconstitucionalidade por

omissão. O princípio da proibição do retrocesso social contém um conteúdo finalístico de proteção aos direitos já concretizados. Essa finalidade, no entanto, se traduz primordialmente numa limitação negativa, apontando antes um estado de coisas a ser alcançado, a proibição de que se retorne a um estado de coisas mais afastado do ideal (DERBLI, 2007, p. 294-295).

(FUHRMANN, Italo Roberto. O princípio da proibição do retrocesso social como categoria autônoma no Direito Constitucional brasileiro? Conceito, fundamentação e alcance normativo frente à atual dogmática dos direitos fundamentais. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte, ano 6, n. 23. Jul./set. 2012).

Assim, a proibição do retrocesso representa um marco da conquista civilizatória, já que os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos, não podem ser abandonados nem diminuídos: *o desenvolvimento atingido não é passível de retrogradação*. Há aqui uma proteção traduzida pela proibição de retrocesso, sendo que essa eficácia impeditiva (negativa) é imediata e por si só capaz de sustentar um controle de constitucionalidade (tanto em relação à ação quanto à omissão indevidas).

Percebe-se que, no plano normativo, a eficácia impeditiva de retrocesso fornece diques contra a mera revogação de normas que consagram direitos fundamentais, ou contra a substituição daquelas por outras menos generosas para com estes; e, no plano dos atos concretos, a proibição de retrocesso permite impugnar, por exemplo, a implementação de políticas públicas de enfraquecimento dos direitos fundamentais.

A eficácia impeditiva de retrocesso vale igualmente para a excepcional possibilidade de restrição de direito fundamental, que jamais poderá avançar sobre o estágio de desenvolvimento jurídico-normativo por este atingido. Também sobre a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais repercute a proibição de retrocesso, pois – para citar – serve esta de parâmetro à aferição da constitucionalidade em abstrato, bem como protege os direitos a prestações e garantias institucionais.

Aliás, é importante frisar que o Brasil assinou, igualmente, o Protocolo de San Salvador, formulado no ano de 1988 como instrumento adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 – nominada de Pacto de San José da Costa Rica –, em razão do que se recepcionou, expressamente, o *princípio da proibição do retrocesso social* ou da *aplicação progressiva dos direitos sociais*.

Desse modo, a tentativa de supressão ou alteração prejudicial do alcance dos direitos fundamentais, depois de se obter a sua conquista por meio de mecanismos legais e político-sociais, é vedada pela norma internacional integrada ao Direito Pátrio. A liberdade do legislador teria como limite o núcleo essencial já realizado.

Assim, os direitos consagrados pelo legislador constituinte originário aos animais no art. 225, VII, constituem-se como cláusula pétrea constitucional (proteção de direitos fundamentais), não podendo ser atingidos pelo poder reformador derivado, entendimento que se lastreia, em síntese, nas seguintes considerações:

(a) a instituição do Estado brasileiro como um Estado Social;

(b) a inserção, na Carta Magna, do Título II, versando especificamente sobre os "*Direitos e Garantias Fundamentais*", incluídos neste rol os Direitos Sociais, com a consagração da fundamentalidade dessa dimensão de direitos e, assim, da certeza de integrarem o núcleo de elementos essenciais que dão identidade à própria Constituição;

(c) a primazia da dignidade humana como princípio fundamental e base da ordenação constitucional brasileira, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico, e a integração dos Direitos Sociais em sua essência, ao lado dos Direitos clássicos de Liberdade;

(d) a norma encartada no § 2º do artigo 5º da Constituição Federal, estabelecendo uma

enumeração meramente exemplificativa dos direitos e garantias fundamentais individuais e sociais, sem excluir outros decorrentes do regime, dos princípios adotados e dos tratados internacionais;

(e) o equívoco de uma visão estritamente literal da disposição do artigo 60, § 4º, inciso IV, da Carta Magna, e a necessidade de se lhe imprimir uma interpretação adequada e coerente com os critérios sistemático e teleológico, à luz dos princípios da unidade e da concordância prática, que são específicos da hermenêutica das normas constitucionais;

(f) a posição doutrinária majoritária quanto à aceitação de limites materiais implícitos à reforma constitucional, com o assentimento de neles estarem incluídos os Direitos Sociais como decorrência do princípio do Estado Social;

(g) a circunstância de que todos os Direitos Fundamentais consagrados na Constituição da República são, em última análise, direitos de titularidade individual, ainda que alguns sejam de expressão coletiva ou social;

(h) a normativa internacional adotada pelo Brasil, com a sua incorporação ao Direito Pátrio, passando a integrar o sistema jurídico nacional (Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; Pactos Internacionais dos Direitos Cívicos e Políticos e dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966; Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969; Protocolo de São Salvador, de 1988; Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993);

(i) a concepção contemporânea dos direitos humanos introduzida por tais documentos e normas, estabelecendo a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos Direitos Humanos (em todas as suas dimensões) – não se concebendo a sua compartimentalização, separação ou hierarquização –, como expressão da essencialidade da dignidade da pessoa humana em todas as suas projeções, nos campos individual e social; e

(j) a adoção expressa, no plano normativo das garantias dos Direitos Humanos, da cláusula de proibição de retrocesso social, estabelecendo preceito

restritivo da iniciativa de desconstituição ou aviltamento dos Direitos Sociais.

(l) a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, promulgada pela UNESCO, em 1978.

Em síntese, o que se afirma é que a simples tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 50, de 2016 já é capaz de projetar um grave retrocesso num dos direitos inerentes à causa animal, ou seja, não sensibilização de alguns representantes legislativos sobre a necessidade de mudança do *status quo* dos animais, notadamente em relação às salvaguardas ambientais e protecionistas que lhe são asseguradas pelo texto constitucional.

VI - Ofensa aos Princípios da Proporcionalidade/Razoabilidade - Proibição de Proteção Deficiente.

Afirma-se por outro lado que as restrições que a PEC 50/2016 tenta impor ao livre exercício dos direitos fundamentais, ora configurado pelo direito ao meio ambiente equilibrado e a proteção aos animais, também macula o princípio da proporcionalidade/razoabilidade, principalmente na sua vertente da **proibição de proteção deficiente**.

O princípio da proporcionalidade, que corresponde, no dizer da doutrina alemã, a uma moeda de duas faces: de um lado, proíbe-se o excesso (*übermassverbot*); de outro, proíbe-se a **proteção deficiente** (*untermassverbot*). O princípio da proporcionalidade serve como limite à limitação de direitos fundamentais, isto é, é com base nele que se poderá verificar até que grau se poderá restringir a eficácia de um determinado princípio ou direito. Ele limita o cerceamento a direitos fundamentais.

Na lição do agora Ministro Luis Roberto Barroso (Fundamentos Teóricos e Filosóficos do novo direito constitucional brasileiro – Revista Interesse Público, vol. 11 – 2001 – p. 66), “*o princípio da razoabilidade é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha.*”

Assim, a proposta de emenda constitucional nº 50/2016 relativiza, esvazia a proteção constitucional assegurada aos animais, já cristalizadas por meio de inúmeras decisões desta Corte, além de protegidos na atual quadra constitucional. Há, portanto, uma verdadeira tentativa de cercear, sabotar, *data vêniam*, os objetivos da Constituição, cujo legado nos foi imposto pelo constituinte originário. A PEC expõe ao ataque direitos protetivos assegurados aos animais – **o direito de não ser submetido a maus nem a atos de crueldade** - quando a Constituição, pelos constituintes primeiros, se esforça para protegê-los de modo suficiente e adequado.

Em reforço ao que se afirma, traz-se à baila a lição do voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 3510:

“(…)

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais legitima a idéia de que o Estado se obriga não apenas a observar os direitos de qualquer indivíduo em face das investidas do Poder Público (*direito fundamental enquanto direito de proteção ou de defesa – Abwehrrecht*), mas também a garantir os direitos fundamentais contra agressão propiciada por terceiros (*Schutzpflicht des Staats*).

A forma como esse dever será satisfeito constitui, muitas vezes, tarefa dos órgãos estatais,

que dispõem de alguma liberdade de conformação. Não raras vezes, a ordem constitucional identifica o dever de proteção e define a forma de sua realização.

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã acabou por consolidar entendimento no sentido de que do significado objetivo dos direitos fundamentais resulta o dever do Estado não apenas de se abster de intervir no âmbito de proteção desses direitos, mas também de proteger tais direitos contra a agressão ensejada por atos de terceiros.

Essa interpretação da Corte Constitucional empresta sem dúvida uma nova dimensão aos direitos fundamentais, fazendo com que o Estado evolua da posição de 'adversário' para uma função de guardião desses direitos.

É fácil ver que a idéia de um dever genérico de proteção fundado nos direitos fundamentais relativiza sobremaneira a separação entre a ordem constitucional e a ordem legal, permitindo que se reconheça uma irradiação dos efeitos desses direitos sobre toda a ordem jurídica.

Assim, ainda que não se reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Utilizando-se da expressão de Canaris, pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Ubermassverbote*), mas também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*).

Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção:

- A) Dever de proibição (*Verbotspflicht*), consistente no dever de ser proibir uma determinada conduta;
- B) Dever de segurança (*Sicherheitspflicht*), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante a adoção de medidas diversas;

C) O dever de evitar riscos (*Risikopflicht*) que autoriza o Estado a atuar com o objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico e tecnológico.

Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse direito, enfatizando que a não observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2, II, d Lei Fundamental.

Assim, na dogmática alemã é conhecida a diferenciação entre o princípio da proporcionalidade como *proibição de excesso (Ubermassverbot)* e como *proibição de proteção deficiente (Untermassverbot)*. No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como *proibições de intervenção*. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais como *imperativos de tutela (Canaris)* imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será *adequado* quando não projeta o direito fundamental de maneira ótima; não será *necessário* na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito* se o grau de satisfação do fim legislativo é inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental”.

O Impetrante, nesse sentido, bate às portas do Poder Judiciário para buscar uma proteção eficiente com vistas a resguardar o direito constitucional assegurado aos animais: **o direito de não ser submetido a maus nem a atos de crueldade.**

VII – Da medida liminar.

Da exposição feita sobressai a fumaça do bom direito, pois, sem a menor sombra de dúvidas, o ato de submeter-se à deliberação do

Senado Federal proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias fundamentais ora caracterizados como direito ao meio ambiente equilibrado, relacionados a proteção dos animais, atenta flagrantemente contra o disposto no art. 60, § 4º, IV da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, está a proposta de emenda na iminência de produzir seus danosos efeitos, eis que se encontra na perspectiva de ser votada em Plenário no próximo dia 23 de novembro de 2016.

Com efeito, tramitando de forma célere, a proposta de emenda constitucional será submetida à discussão e votação do Plenário, com grave lesão ao exercício do mandato do Deputado Impetrante, que será chamado a se pronunciar sobre matéria não autorizada pela própria Constituição, ferindo direito líquido e certo de não ser compelido a deliberar.

A liminar, por outro lado, evita a discussão que se travou no MS nº 90.257 (RTJ 99/1031), sobre se não deferida ela e consumado o ato, o mandado de segurança há de ser julgado prejudicado, subsistindo o ato lesivo, ou se este pode ser desfeito por se transformar aquela medida judicial de preventiva em restauradora da legalidade malferida.

É da jurisprudência pacífica dessa Suprema Corte, mister salientar, que, se os fundamentos deduzidos na ação direta de inconstitucionalidade - o que se aplicaria por identidade de razões ao presente mandado de segurança - são relevantes, em confronto com as normas constitucionais acoimadas de infringência, se impõe a suspensão, ou a impossibilidade de praticar-se o ato.

No caso, como a Constituição veda a "deliberação", é imperativo que se mantenha a situação atual até o julgamento do *writ*.

Demonstrados os seus pressupostos, requer-se a concessão de medida liminar, para obstar a discussão e votação da Proposta de Emenda Constitucional nº 50/2016, a qual se encontra agendada para o próximo dia 23/11/2016 às 10h – **40ª, Ordinária, no Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3, do Senado Federal.**

Em resumo, o ato coator não merece prevalecer, por contrariar frontalmente o artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal.

Espera-se, assim, a concessão da segurança, para determinar à Mesa, através de seu Presidente, que exclua da deliberação do Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 50/2016, que objetiva restringir, retirar e esvaziar direitos constitucionalmente assegurados aos animais pela Constituição Federal brasileira.

VIII – Do pedido provisório e definitivo.

Os atos praticados pelas autoridades coadoras não podem prevalecer, por contrariar frontalmente a Constituição Federal e a soberana vontade manifestada pelo povo. Diante disso, é o presente **writ** para requerer dessa Suprema Corte se digne:

a) diante da manifesta gravidade e excepcionalidade da situação descrita na hipótese, seja **DEFERIDA** medida liminar, para que seja imediatamente **SUSTADA** a tramitação da PEC 50/2016, preservando-se o direito líquido e certo do impetrante em não ter que aceitar discussão evidentemente inconstitucional e abusiva, consoante já o disse esse Supremo Tribunal Federal, há poucos meses atrás, nos autos da ADI 4893, com claro e desvirtuado propósito de restringir e esvaziar direitos

constitucionalmente assegurados aos animais pela Carta Magna.

b) seja, ao final concedida em definitivo a segurança buscada, ratificando-se a liminar concedida, para o fim de:

- vedar a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional hostilizada.

- excluir da deliberação do Senado Federal a proposta de emenda constitucional 50/2016, de modo a garantir ao Impetrante o exercício de todas as prerrogativas do seu mandato e de modo a garantir a estabilidade constitucional e a manutenção dos direitos, mínimos, conferidos aos animais pela Constituição Federal de 1988.

c) sejam notificadas as autoridades coatoras para, querendo, prestarem as informações que entenderem cabíveis, no prazo legal;

d) seja ouvido o Procurador-Geral da República.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais)

Termos em que, pede e espera deferimento.

Brasília (DF), 22 de novembro de 2016.

RICARDO IZAR JÚNIOR

Deputado Federal pelo PP/SP

Lucíola Maria de Aquino Cabral

OAB/CE – 4.872

Luiz Oliveira Alessandro Azzoni

OAB/SP – 353.144

João Henrique Storopoli
OAB/SP 384.439