

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 494.601 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
RECDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
RECDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **HERMÍNIO GOMES DUTRA**
INTDO.(A/S) : **FORUM NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA ANIMAL**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO ESTADUAL DA UMBANDA E DOS CULTOS AFRO-BRASILEIROS DO RIO GRANDE DO SUL (CEUCAB/RS)**
ADV.(A/S) : **DEMETRIUS BARRETO TEIXEIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO DE TENDAS DE UMBANDA E CANDOMBLÉ DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **HEDIO SILVA JUNIOR**
INTDO.(A/S) : **FEDERAÇÃO AFRO-UMBANDISTA E ESPIRITUALISTA DO RIO GRANDE DO SUL - FAUERS**
ADV.(A/S) : **TATIANA ANTUNES CARPTE**

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Min. Marco Aurélio.

Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que, em sede de ação direta, rejeitou as alegações de inconstitucionalidade e assentou que “não é inconstitucional a Lei 12.131/04-RS, que introduziu parágrafo único ao art. 2º da Lei 11.915/03-RS, explicitando que não infringe ao

Código Estadual de Proteção aos Animais” o sacrifício ritual em cultos e liturgias das religiões de matriz africana, desde que sem excessos ou crueldade”. Ademais, o acórdão ainda esclareceu que “na verdade, não há norma que proíba a morte de animais, e, de toda sorte, no caso a liberdade de culto permitira a prática”.

A ação direta, proposta na origem pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, voltava-se contra o parágrafo único do art. 2º da lei estadual, o qual prevê que:

“Art. 2º - É vedado:

I - ofender ou agredir fisicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência capaz de causar sofrimento ou dano, bem como as que criem condições inaceitáveis de existência;

II - manter animais em local completamente desprovido de asseio ou que lhes impeçam a movimentação, o descanso ou os privem de ar e luminosidade;

III - obrigar animais a trabalhos exorbitantes ou que ultrapassem sua força;

IV - não dar morte rápida e indolor a todo animal cujo extermínio seja necessário para consumo;

V - exercer a venda ambulante de animais para menores desacompanhados por responsável legal;

VI - enclausurar animais com outros que os molestem ou aterrorizem;

VII - sacrificar animais com venenos ou outros métodos não preconizados pela Organização Mundial da Saúde - OMS -, nos programas de profilaxia da raiva.

Parágrafo único – Não se enquadra nessa vedação o livre exercício dos cultos e liturgias das religiões de matriz africana”.

Foram alegados vícios de inconstitucionalidade (i) formal, decorrente da ofensa ao art. 22, I, da CRFB, que dispõe sobre as competências privativas da União, porquanto não poderia o Estado criar

causa nova de exclusão de ilicitude excluindo da incidência do tipo penal do art. 32 da Lei dos Crimes Ambientais o abate de animais em rituais religiosos; e (ii) material ante a violação do art. 19, I, da CRFB, visto que a norma teria excepcionado apenas os cultos de matriz africana.

No recurso extraordinário, o recorrente repisa os argumentos que foram expostos na inicial, acrescentando que, ainda que se considerasse que a norma impugnada decorre do legítimo exercício da competência concorrente dos Estados para legislar a respeito da matéria, conforme previsão constante do art. 24 da CRFB, seria preciso reconhecer que a norma não poderia afastar as normas gerais editadas pela União. Além disso, no que tange à inconstitucionalidade material, afirmou que “mesmo suprimindo o dispositivo impugnado, não se estaria prejudicando os cultos de matriz africana, os quais, com amparo na liberdade religiosa constitucionalmente prevista, poderiam continuar com suas práticas sacrificiais”.

A Procuradoria-Geral da República suscitou preliminar de nulidade do acórdão, relativamente à alegação de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que o disposto no art. 22, I, da CRFB não é norma de repetição obrigatória. Ao enfrentar o ponto, defendeu que a norma não disciplina matéria penal, razão pela qual haveria competência concorrente do Estado em matéria de fauna. No mérito, manifestou-se pelo desprovimento do recurso ou, alternativamente, para que fosse excluída a expressão “de matriz africana”.

Era o que tinha a rememorar.

Não há razão para se reformar o acórdão recorrido.

É preciso, inicialmente, afastar a preliminar de nulidade suscitada pela Procuradoria-Geral da República. Na petição inicial da ação direta, o Procurador de Justiça fundamenta o pedido para a declaração de inconstitucionalidade formal, no disposto no art. 22, I, da CRFB, “combinado com o art. 1º da Constituição Estadual”.

O art. 1º da Constituição do Estado, por sua vez, prevê que:

“Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República

RE 494601 / RS

Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.”

Quando o Supremo Tribunal Federal julgou o RE 650.898, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o Acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 23.08.2017, firmou a tese, em sede de repercussão geral, segundo a qual os “Tribunais de Justiça podem exercer o controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”.

Ademais, a jurisprudência recente desta Corte tem entendido que a norma constante do art. 22, I, da CRFB, é de repetição obrigatória (RE 1.003.137, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 14.05.2018; Rcl 17.954, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 09.11.2016).

Poder-se-ia questionar se, ante o caráter genérico do art. 1º da Constituição gaúcha invocado como parâmetro, não haveria um “silêncio” da norma estadual. No entanto, na Rcl 17.954, já referida nesta manifestação, assentou-se que:

“Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja “de reprodução obrigatória” pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.”

RE 494601 / RS

Assim, deve-se rejeitar a preliminar suscitada pela Procuradoria-Geral da República.

No mérito, é improcedente a pretensão recursal, pois não há vícios formais ou materiais na norma impugnada na ação direta.

Em relação à alegação de usurpação da competência normativa da União, o argumento apresentado pelo recorrente é de que há incompatibilidade entre o disposto no art. 32 da Lei Federal 9.605/98 e a norma impugnada na ação direta. Dispõe o art. 32 da Lei Federal que:

“Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.”

Em seu art. 37, por sua vez, a legislação de crimes ambientais prevê que:

“Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:

I - em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;

II - para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente;

III - (VETADO)

IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.”

Assim, no entender do recorrente, “de acordo com a regra estadual, eventual sofrimento excessivo causado em um animal em virtude de sacrifício em culto de matriz africana seria considerado lícito, apesar de

proibido pela norma federal”. Tal incompatibilidade, ainda na visão do recorrente, demonstraria a invasão da competência federal por parte da norma estadual.

Essa invasão, no entanto, não ocorre.

A norma impugnada não cuida de causas de exclusão de crime, mas, simplesmente, de “instituir o Código Estadual de Proteção aos Animais”. A regra de competência constitucionalmente fixada ao Estado prevê que eles detêm competência concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (art. 24, VI, da CRFB).

À luz da autorização constitucional, trata-se, como se observa, de norma cujo âmbito de incidência é distinto. Caso haja o descumprimento da norma estadual, por exemplo, a sanção legalmente prevista é a de multa, conforme art. 25 da lei gaúcha; ao passo que o descumprimento da lei federal dá ensejo à apuração de eventual infração penal, nos termos da Lei 9.605/98. Assim, a incompatibilidade decorrente de uma possível incidência da norma federal e de um afastamento da norma estadual é justificada pela independência da esfera penal relativamente à administrativa.

Por essa razão, fixada a interpretação nesses parâmetros, não há que se falar em ofensa ao art. 22, I, da CRFB.

Nada obstante, a constitucionalidade material dessa norma poderia repercutir na esfera penal, na medida em que, sendo constitucional a prática sacrificial, haveria, ao menos em tese, a exclusão da ilicitude ante a incidência do disposto no art. 23, III, do Código Penal. É preciso advertir, contudo, que tal ilação não decorre propriamente de uma norma de competência, mas do reconhecimento constitucional do alcance dos direitos à liberdade religiosa e à cultura *vis-à-vis* sua eventual restrição fundamentada na proteção ao meio ambiente.

Examino, inicialmente, o fundamento constitucional para eventual restrição dos direitos à liberdade religiosa e à proteção da cultura.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem paulatinamente

reconhecido que “a obrigação constitucional do Estado de assegurar a todos os cidadãos o pleno exercício de direitos culturais, promovendo a apreciação e difusão de manifestações culturais, não exime o Estado de observar o dispositivo constitucional que proíbe o tratamento cruel de animais” (RE 153.531, Rel. Min. Marco Aurélio, Segundo Turma, DJ 13.03.1998).

Como exemplo dessa orientação, a Corte reconheceu que a prática da “farra do boi” amoldava-se à cláusula constante do art. 225, § 1º, VII, da CRFB que impõe ao legislador a tarefa de vedar as práticas que “submetam os animais a crueldade”. No mesmo sentido, o Plenário do Tribunal, na ADI 1.856, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 13.10.2011, julgou inconstitucional lei do Estado do Rio de Janeiro que regulamentava a prática de briga de galos. Aduziu-se, então, que “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”.

Mais recentemente, e seguindo a mesma linha de argumentação, o Tribunal reconheceu que a prática da vaquejada também subsume-se à hipótese constitucional de vedação de práticas cruéis (ADI 4.983, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 26.04.2017). As razões que levaram o Tribunal a reconhecer o tratamento cruel foram indicadas pelo Relator que acolheu, para tanto, laudos técnicos trazidos aos autos. Confira-se:

“Consoante asseverado na inicial, o objetivo é a derrubada do boi pelos vaqueiros, o que fazem em arrancada, puxando-o pelo rabo. Inicialmente, o animal é enclausurado, açoitado e instigado a sair em disparada quando da abertura do portão do brete. Conduzido pela dupla de vaqueiros competidores vem a ser agarrado pela cauda, a qual é torcida até que caia com as quatro patas para cima e, assim, fique finalmente dominado.

O autor juntou laudos técnicos que demonstram as consequências nocivas à saúde dos bovinos decorrentes da tração forçada no rabo, seguida da derrubada, tais como fraturas nas patas, ruptura de ligamentos e de vasos

sanguíneos, traumatismos e deslocamento da articulação do rabo ou até o arrancamento deste, resultando no comprometimento da medula espinhal e dos nervos espinhais, dores físicas e sofrimento mental. Apresentou estudos no sentido de também sofrerem lesões e danos irreparáveis os cavalos utilizados na atividade: tendinite, tenossinovite, exostose, miopatias focal e por esforço, fraturas e osteoartrite társica.

Ante os dados empíricos evidenciados pelas pesquisas, tem-se como indiscutível o tratamento cruel dispensado às espécies animais envolvidas. O ato repentino e violento de tracionar o boi pelo rabo, assim como a verdadeira tortura prévia – inclusive por meio de estocadas de choques elétricos – à qual é submetido o animal, para que saia do estado de mansidão e dispare em fuga a fim de viabilizar a perseguição, consubstanciam atuação a implicar descompasso com o que preconizado no artigo 225, § 1º, inciso VII, da Carta da República.”

In casu, os memoriais trazidos pelos *amici curiae* apontam para um caminho distinto em relação à solução que foi dada para a vaquejada. O Instituto Social Oxê, a Associação Beneficente, Cultural e Religiosa Ilê Axé Oxalá Talabi e o Templo de Umbanda e Caridade Caboclo Flecheiro D’Ararobá afirmaram que:

“(…) o alimento é o ápice da relação dos homens com o divino, de forma que a alimentação assume um aspectos acro. A utilização de animal nas práticas religiosas tem como objetivo a energização deste ser, para que possa ser consumido entre os praticantes. Por isso, a preparação do animal não pode ser realizada de forma aleatória, já que isto poderia atrair energias negativas à oferenda, que, ao final, é ingerida pelos próprios participantes.

Os cuidados, assim, vão desde a escolha do animal (motivo pelo qual, não raras vezes, os próprios praticantes conservam pequenos criadouros, em regime familiar) até o local

onde se dará o abate e estendem-se à pessoa que irá preparar o animal. Antes da utilização do animal, há uma consulta a um oráculo para saber se ele poderá ser sacralizado ao divino. Somente haverá o consumo, caso haja a permissão de tal entidade.

(...)

Além disso, na perspectiva religiosa de matriz africana, há absoluto respeito à natureza e à sua preservação. A prática religiosa promove a conscientização e a preservação ambiental, uma vez que, em razão de sua própria finalidade, não permite práticas que, de qualquer forma, agridam o animal (desde o seu nascimento até o momento do consumo), sob pena de se macular a sua energia vital.”

De forma semelhante, a Federação Afro-Umbandista e Espiritualista do Rio Grande do Sul afirmou que:

“Antes de o animal ser imolado, ele entra em uma espécie de transe (pode-se dizer que é uma espécie de hipnose), de modo que, quando é imolado, o animal não agoniza gritando. Atualmente, se utiliza apenas animais criados em cativeiros para este fim e, enquanto o animal permanece vivo na casa de santo, não pode ser mal tratado, pois é considerado sagrado, já que servirá de oferenda ao Orixá”.

No mesmo sentido, ainda, a União de Tendas de Umbanda e Candomblé do Brasil e o Conselho Estadual da Umbanda e dos Cultos Afro-brasileiros do Rio Grande do Sul:

“Ao contrário do abate comercial, o abate religioso praticado por judeus, muçulmanos ou fiéis das Religiões Afro-brasileiras utiliza um método que acarreta morte instantânea e com o mínimo de dor – a degola.

Trata-se, aliás, de exigência prevista na Declaração Universal dos Direitos dos Animais: “Se for necessário matar um animal, ele deve ser morto instantaneamente, sem dor e de

modo a não provocar-lhe angústia” (Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada pela Unesco em 27 de janeiro de 1978, art. 3º, item 2)”.

Para além dos apontamentos trazidos pelos *amici curiae*, é preciso reconhecer que o próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento disciplinou, por meio da Instrução Normativa n. 3, de 17 de janeiro de 2000, o regulamento técnico de métodos de insensibilização para o abate humanitário de animais de açougue. Em seu artigo 11.3, o regulamento expressamente prevê que “é facultado o sacrifício de animais de acordo com preceitos religiosos, desde que sejam destinados ao consumo por comunidade religiosa que os requeria ou ao comércio internacional com países que façam essa exigência, sempre atendidos os métodos de contenção dos animais”.

Na linha das razões expostas pelos *amici* e com base na própria regulamentação do Ministério da Agricultura, não parece plausível sustentar que a prática de rituais com animais subsuma-se ao dispositivo constitucional que proíbe as práticas cruéis com animais.

Não bastassem as dúvidas sobre a equiparação do sacrifício ao tratamento cruel, é preciso reconhecer que a prática e os rituais relacionados ao sacrifício animal são “patrimônio cultural imaterial”, na forma do disposto no Artigo 2, item 2, alínea “c”, da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da Unesco. Além disso, como dispõe o texto constitucional, elas constituem os modos de criar, fazer e viver de diversas comunidades religiosas e se confundem com a própria expressão de sua identidade.

Essa diretriz interpretativa decorre, ainda, da obrigação imposta ao Estado brasileiro relativamente às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, nos termos do art. 215, § 1º, da CRFB.

É preciso dar ênfase à perspectiva cultural não apenas porque, de fato, elas constituem os modos de ser e viver de suas comunidades, mas também porque a experiência da liberdade religiosa é, para essas comunidades, vivenciada a partir de práticas não institucionais.

Quando o Supremo Tribunal Federal examinou a constitucionalidade do ensino religioso confessional em escolas públicas (ADI 4.439, Rel. Min. Roberto Barroso, Red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe 20.06.2018), fiz observar que o sentido de laicidade empregado no texto constitucional destina-se a afastar não os motivos, religiosos ou não, que sejam levantados no debate público, mas a sua invocação no espaço público como justificativa para a imposição de obrigações. Não se trata, pois, de identificar quais argumentos de origem religiosa são ou não racionais, mas simplesmente reconhecer que a pretensão de validade de justificações públicas não é compatível com dogmas.

Essa linha de compreensão sobre o sentido da laicidade foi bem abordada por Álvaro Ricardo de Souza Cruz quando examinou a possibilidade de repartições públicas ostentarem símbolos religiosos. Afirmou então o Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais:

“O Estado não deve (pois a ele é vedado) obrigar uma repartição pública a ostentar qualquer símbolo religioso [ou de qualquer (des)crença que seja]. Tampouco, não deve proibi-los, seja no ambiente público ou no ambiente privado “Só assim” ele valoriza devidamente todo e qualquer tipo de projeto de vida. “Só assim” ele considera o diferente em sua devida conta. “Só assim ele se apresenta como um Estado que não é católico, protestante, budista, islâmico, ateu, agnóstico ou o que quer que seja, para se tornar um “Estado de todos e para todos”.

Pensada dessa forma, a laicidade assume a condição de uma proteção constitucional deveras ampliada. E o faz por tentar transcender o plano meramente existencial, em busca de uma postura ética diferenciada, existencial, humana em sua maior expressão”.

(CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira; TEIXEIRA, Alessandra Sampaio. *A laicidade para além de liberais e comunitaristas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017).

Essa dimensão comunitária da liberdade religiosa adquire, assim, nítida feição cultural e, nessa extensão, merece proteção constitucional, porquanto ligada aos modos de ser e viver de uma comunidade. Como indicou a Defensoria Pública da União em seu memorial, “a utilização de animais é parte intrínseca à própria essência dos cultos de religiões de matriz africana, por meio do processo de sacralização”.

A proteção deve ser ainda mais forte, como exige o texto constitucional, para o caso da cultura afro-brasileira, não porque seja um *primus inter pares*, mas porque sua estigmatização, fruto de um preconceito estrutural – como, aliás, já reconheceu esta Corte (ADC 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe 16.08.2017) –, está a merecer especial atenção do Estado.

Ante, de um lado, as incertezas acerca do alcance do sofrimento animal, e, de outro, a dimensão plural que se deve reconhecer às manifestações culturais, é evidente que a proibição do sacrifício acabaria por negar a própria essência da pluralidade, impondo determinada visão de mundo a uma cultura que está a merecer, como já dito, especial proteção constitucional.

Por essas razões, nem sequer quanto à referência às religiões de matriz africana poderia ser suscitada a inconstitucionalidade da norma. Se é certo que a interpretação constitucional aqui fixada estende-se às demais religiões que também adotem práticas sacrificiais, não ofende a igualdade, ao contrário, vai a seu encontro, a designação de especial proteção a religiões de culturas que, historicamente, foram estigmatizadas. Não há, portanto, qualquer vício material na norma impugnada na ação direta, cujo recurso extraordinário ora se examina.

Desprovejo, pois, o recurso.

É como voto.