

Chega de choro

Categories : [Paulo Bessa](#)

A Câmara dos Deputados aprovou em votação final o Projeto de Lei (PL) – de autoria do Poder Executivo – que dispõe sobre biossegurança. Aguarda-se a sanção do Executivo para que, após polêmicas, liminares, protestos e até mesmo lágrimas, possamos ter um quadro normativo capaz de disciplinar a utilização de organismos geneticamente modificados, ou melhor, reafirmar um quadro já existente, tornando-o mais claro e coerente. O PL que, espera-se, seja transformado em lei é fruto de realismo político e, efetivamente, não é do agrado geral. Aliás, o que seria dos produtos orgânicos se todos gostassem de transgênicos? Um primeiro ponto a ser considerado é que o PL aprovado lida com questões que, do meu ponto de vista, jamais deveriam estar contempladas em um mesmo diploma legal. Refiro-me especificamente ao tema da pesquisa com células-tronco. É mais do que evidente que tal matéria não se confunde com biossegurança, visto que tal termo tem sido consagrado internacionalmente como pertinente à liberação de organismos geneticamente modificados no ambiente, ou liberação de agentes bacteriológicos os mais diversos. Entretanto, a realidade política do Congresso Nacional não permitiu um tratamento legal mais abrangente e racional de tão relevantes questões. Enfim, é a lei que temos, ou teremos em poucos dias.

O ponto que está causando a maior irritação dos adversários da utilização dos organismos geneticamente modificados na agricultura é o poder deferido à Comissão Técnica Nacional de Biotecnologia (CTNbio) para que esta, mediante a expedição de um parecer técnico conclusivo, autorize a sua liberação no ambiente, afirmando se eles são ou não causadores de significativa degradação ambiental, na base da análise caso a caso. Alegam os opositores da atribuição da CTNbio que cabe ao Ibama verificar as condições de segurança ambiental de um produto e não à CTNbio. O argumento, muito embora respeitável, não tem qualquer base jurídica. A Constituição determina que cabe ao poder público identificar as atividades e empreendimentos que, potencialmente, são causadores de impactos ambientais adversos ou degradação. A Constituição não diz que tal atribuição é do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) ou do Ibama.

Há que se observar que, na essência, não houve qualquer inovação em relação à lei nº 8.974, de 05.01.95 – a lei que até a provável sanção do PL recentemente aprovado, regulará a matéria. De fato, a lei nº 8.974/95, em seu artigo 7º dispunha que os diferentes órgãos da administração pública deveriam exercer suas atividades, observado o parecer técnico conclusivo da CTNbio (1). Tal entendimento foi consagrado judicialmente, conforme a decisão proferida em Apelação Civil (2) pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, relatada pela Desembargadora Selene Maria de Almeida. O Projeto de Lei, neste particular, limitou-se a redizer o óbvio. Mais do que isto, ele adotou um critério lógico e racional para tratar com a questão, pois a CTNbio é uma comissão técnica e, portanto, formada por especialistas de diversas áreas que, examinando o caso concreto, emitirão um parecer técnico e não um mero palpite, como muitas vezes faz o Conama que, por sua composição de mais de 100 membros (3) assemelha-se à praça pública na qual são

realizados comícios sobre os temas mais diversos. Isto para não falarmos na irresistível tentação na qual o Conselho volta e meia cai, buscando usurpar competências exclusivas do Congresso Nacional, quando dispõe por Resoluções sobre matéria reservada à lei formal. Pessoalmente, sou amplamente favorável a que as praças públicas sejam locais para reuniões as mais diversas. Fico muito "invocado" toda vez que uma praça é cercada por grades, como vem acontecendo no Rio de Janeiro. Não acho, contudo, que elas sejam os locais mais adequados para decidir questões de biossegurança. Aliás, na composição da CTNbio aprovada no PL, existem quatro representantes da área ambiental, em um universo de 27 conselheiros. Se considerarmos o número de órgãos e instituições presentes na Comissão, veremos que é um percentual excelente. É costumeiro dizer que o meio ambiente exige conhecimentos múltiplos, transversais, etc. Ora, nada melhor para que isto seja verdade do que tratar das questões ambientais em órgãos multilaterais e multidisciplinares, como é a CTNbio.

Com a aprovação o PL, o quadro legal será fortalecido enormemente. Entretanto, é importante dizer que o Poder Judiciário vem na base do caso a caso, disciplinando toda a questão da soja. Por exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em recente decisão, admitiu a legalidade da cobrança de indenização pela utilização de sementes contendo a tecnologia Round up Ready, ora sob a proteção de patentes (4). Até mesmo no âmbito do Direito Penal, os tribunais têm entendido que plantar soja geneticamente modificada não se constitui em crime contra o meio ambiente.

Esperemos que, daqui para frente, como diria Roberto Carlos, tudo seja diferente. Não há país que consiga se sustentar e avançar com um nível de incerteza e instabilidade como o que acaba de ser descrito.

1. *Art. 7º Caberá, dentre outras atribuições, aos órgãos de fiscalização do Ministério da Saúde, do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, dentro do campo de suas competências, observado o parecer técnico conclusivo da CTNbio e os mecanismos estabelecidos na regulamentação desta Lei:*

2. Não transcreverei a ementa integralmente, visto que é extremamente longa: TRF - PRIMEIRA REGIÃO. APELAÇÃO CIVEL – 34000276820.. QUINTA TURMA. Data da decisão: 28/06/2004 Documento: TRF100171157.NATUREZA JURÍDICA DO PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO DA CTNbio. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE BIOSSEGURANÇA..... INTELIGÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. PRINCÍPIO DA PREUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E SUA MATERIALIZAÇÃO NA LEI DE BIOSSEGURANÇA.....5. Na norma constitucional há uma disposição relativa à matéria genética, cuja diversidade e integridade cumpre preservar e fiscalizar (inciso II do § 1º); uma outra relativa à preservação do meio ambiente, com exigência, na forma da lei, de "estudo prévio de impacto ambiental", quando uma obra ou atividade potencialmente causadora de sua significativa degradação (inciso IV); e uma terceira oncernente ao controle de produção, comercialização e emprego de técnicas que comportem "risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente"

(inciso V).....9. A Constituição brasileira, no artigo 5º, § 1º, ao dispor que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, levanta a questão de como conciliar normas sem eficácia imediata com a regra de que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Quando a norma do direito fundamental não contiver os elementos mínimos indispensáveis que lhe assegurem aplicabilidade, nos casos em que a aplicação do direito pelo juiz importar infringência à competência reservada ao legislador, ou ainda quando a Constituição expressamente remeter a concretização do direito ao legislador, estabelecendo que o direito apenas será exercido na forma prevista em lei - o princípio do § 1º do art. 5º da CF haverá de ceder.....16. A Resolução tem que se adaptar à Constituição e não a Constituição à Resolução. Se a Constituição diz que o estudo de impacto ambiental é obrigatório sempre que houver significativa degradação ambiental, não é possível se aplicar a Resolução que diz que o estudo de impacto ambiental é obrigatório em qualquer caso. Mesmo que a Resolução CONAMA 1/86 não tivesse sido revogada pela Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, não teria validade em face do que dispõe o inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.....18. O Congresso Nacional aprovou a Lei 8.974, de 05 de janeiro de 1995, cuja ementa diz que ela regulamenta o disposto nos incisos II e V do § 1º do art. 225 da CF/88. A Lei estabeleceu normas ambientais especiais sobre biossegurança, distintas daquelas destinadas às questões ambientais gerais (Lei 6.938/81). 19. A Lei 8.974/95 não arrolou as obras e atividades, relacionadas com a biossegurança que, por apresentarem potencialmente significativa degradação do meio ambiente, devem ser precedidas estudo de um impacto ambiental. A questão ficou no âmbito de normas infralegais. Não há norma de lei ordinária detalhando que obras ou atividades são aptas a causarem significativa degradação ambiental, devendo tal especificação se dar em cada caso concreto pelo órgão competente. Essa competência é deferida, em termos gerais, ao CONAMA, pelo art. 8º, II, da Lei 6.938/81, na redação dada pela Lei 8.028/90, e pela Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, do próprio CONAMA. No que diz respeito aos projetos que envolvam biossegurança, tal competência é exclusiva da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, por força do disposto na Lei 8.974/95, alterada pelas Medidas Provisórias 2.137/2000 e 2.191/2001, especificamente em face do seu art. 8º, inciso VI, sendo essa a lei que regulamenta o disposto nos incisos II, IV, e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, no que pertine ao plantio e comercialização de organismos geneticamente modificados. 20. O Executivo não concordou com a colocação da CTNBio no organograma da Presidência da República e, em consequência, a Medida Provisória 962 introduziu o novo órgão na estrutura do Ministério da Ciência e Tecnologia (art. 16, III). A MP 962 converteu-se na Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Após, a Medida Provisória 2.137/2000 ratificou a competência da CTNBio para identificar, segundo critério científico, as atividades decorrentes do uso de OGMs e derivados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente e da saúde.....22. A lei especial afasta a aplicabilidade da lei geral que é aplicável para os casos gerais. As regras genéricas da lei genérica sobre meio ambiente foram afastadas pelas normas específicas de lei especial sobre OGMs. As normas da Lei 6.938/81 são gerais em matéria ambiental e as normas da Lei 8.974/95 são especiais, pois dizem respeito apenas a um dos aspectos do meio ambiente (a construção, a manipulação e a liberação de organismos geneticamente modificados). 23. No conflito aparente de normas, só uma pode prevalecer, pois

não é possível que normas de igual hierarquia regulem diferentemente a mesma matéria e ambas incidam concomitantemente. A solução para o conflito aparente de normas está na Lei de introdução ao Código Civil cuja regra é: as normas de lei especial se aplicam aos casos especiais que arrola (art. 2º da LICC - Decreto-lei 4.657, de 1942). A regência da Lei 6.938/91 ficou afastada pela aplicação excepcionante das disposições da Lei 8.974/95. A lista constante do Anexo I da Resolução 237/97 do CONAMA, no ponto onde indica a "introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas" é ilegal, não podendo ser aplicada validamente, posto que a Lei 8.974/95 é de janeiro de 1.995 e não previu mais o licenciamento ambiental, mas sim autorizações pelos órgãos fiscalizadores dos Ministérios que indica. A Resolução, norma administrativa genérica, não pode contrariar a lei e um decreto. A Resolução 237, de 9 de dezembro de 1997, entrando em vigor posteriormente à lei mencionada neste ponto, infringe a Lei 8.974/95, sendo assim ilegal. 24. As Resoluções 01/86 e 237/97, do CONAMA, não são aplicáveis aos estudos de impacto ambiental que venham a ser exigidos pela CTNBio no exercício da competência sobre biossegurança, restando ao CONAMA sua aplicação nos casos de significativa degradação ambiental e em casos gerais que assim venham a ser considerados pelo órgão federal competente para efeito de licenciamento pelo IBAMA. 25. A Resolução 305, do CONAMA, ao pretender exigir, para toda liberação de OGMs no meio ambiente, realização de estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA) e não avaliação de risco, deve ser interpretada e aplicada de acordo com a Constituição Federal, com a Lei 8.974 de 1995 e a Medida Provisória 2.137 de 2000, sucedida pela MP 2.191/01, visto que a competência para dizer se os OGMs especificamente considerados causam ou não significativo impacto no meio ambiente foi atribuída legalmente à CTNBio. 26. O estudo comparado das legislações existentes e as recomendações de academias de ciência (internacionalmente reconhecidas) permitem a obtenção de subsídios que contribuem para avaliar se a legislação brasileira sobre biossegurança está de acordo com as exigências internacionais de qualidade de biossegurança. Daí a relevância de se conhecer: 1º) a legislação internacional sobre biossegurança; 2º) a recomendação das academias de ciência de notório reconhecimento na comunidade científica global; 3º) as recomendações de instituições internacionais não políticas sobre as metodologias e os critérios de avaliação de biossegurança. 27. Na atualidade do Direito Comparado, na maioria dos Estados, há relativa uniformidade das normas domésticas relacionadas à proteção do meio ambiente, incluindo-se nelas a regulamentação dos usos da engenharia genética e dos controles dos OGM, nos seus aspectos de construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte, nos respectivos territórios nacionais ou naqueles sob controle dos Estados. 28. Existem regulamentos técnicos, estabelecidos pela CTNBio, para assegurar a segurança no uso dos produtos provenientes de plantas geneticamente modificadas. As normas e disposições relativas às atividades e projetos relacionados a produtos originários da biotecnologia abrangem a constituição, cultivo e manipulação, e também o uso, transporte, armazenamento, comercialização, consumo, liberação e descarte dos mesmos. São informações públicas, que podem ser encontradas na internet (). A Instrução Normativa 03, que dispõe sobre as normas para liberação planejada no meio ambiente de organismos geneticamente modificados (DOU de 13 de novembro de 1996; Instrução Normativa 04, que dispõe sobre as normas para o transporte de Organismos Geneticamente Modificados (DOU de 20 de dezembro de 1996); Instrução Normativa

08, que dispõe sobre a manipulação genética e sobre a clonagem de seres humanos (DOU 11 de julho de 1997); Instrução Normativa 10, que dispõe sobre as normas simplificadas para liberação planejada no meio ambiente de vegetais geneticamente modificados que já tenha sido anteriormente aprovada pela CTNBio (DOU de 20 de fevereiro de 1998); Instrução Normativa 16, que dispõe sobre as normas para a elaboração e a apresentação dos mapas e croquis solicitados para liberação planejada no meio ambiente de organismos geneticamente modificados - OGM (DOU de 06 de novembro de 1998); Instrução Normativa 17, que dispõe sobre as normas que regulamentam as atividades de importação, comercialização, transporte, armazenamento, manipulação, consumo, liberação e descarte de produtos derivados de OGM (DOU de 23 de dezembro de 1998) 29. Além de dispor de uma regulamentação muito próxima à da União Européia no que tange aos métodos de avaliação de risco de OGMs, o Brasil também dispõe de legislação sobre os produtos químicos que são chamados defensivos agrícolas, pesticidas, praguicidas, produtos fitossanitários ou agrotóxicos (este último termo restrito ao Brasil, por força da Lei nº 7.802/89). 30. A CTNBio editou Instruções Normativas, referentes a distintos assuntos, tanto em referência às normas para se requerer o Certificado de Qualidade em Biossegurança - CQB, como em procedimentos para a importação de vegetais modificados geneticamente, destinados à pesquisa, realização de liberações planejadas no meio ambiente, transporte de OGMs, informações para a classificação de experimentos com vegetais geneticamente modificados, trabalho em contenção (laboratório) com OGMs e classificação de risco, manipulação genética, clonagem em seres humanos, etc. 31. As Resoluções 03/96 e 10/98 da CTNBio, que estabelecem normas genéricas para a liberação planejada no meio ambiente de células ou organismos geneticamente modificados e normas genéricas simplificadas para a liberação planejada no meio ambiente de vegetais geneticamente modificados da mesma espécie (cultivar, estirpe, etc.) que já tenha sido anteriormente aprovada pelo mesmo órgão colegiado, foram baixadas no exercício da competência atribuída pelos artigos 7º e 8º, inciso VI, da Lei 8.974/95 e também com o estatuído nos incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. 32. O parágrafo único do artigo 7º da Lei de Biossegurança, dispõe que o "parecer técnico conclusivo da CTNBio vincula os demais órgãos da Administração, quanto aos aspectos de biossegurança do OGM por ela analisados, preservadas as competências dos órgãos de fiscalização de estabelecer exigências e procedimentos adicionais específicos às suas respectivas áreas de competência legal." 33. Como se trata de parecer técnico da área específica de biossegurança, tem eficácia vinculante aos demais órgãos da Administração Federal Pública, porque esses outros órgãos não têm competência científica para discutir o mérito do parecer técnico da CTNBio, que não é órgão consultivo, mas deliberativo quanto à segurança dos produtos que contenham OGM.

3. <http://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm>. O Conselho é um colegiado, representativo dos atores sociais interessados na área ambiental, seja dos 3 níveis de sociedade. A composição do Plenário é feita da seguinte forma: (i) Ministro de Estado do Meio Ambiente; (ii) Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, na condição de seu Secretário-Executivo; (iii) um representante do IBAMA; (iv) um representante da Agência Nacional de Águas/ANA; (v) um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; (vi) um

representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; (vii) oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, sendo: (viii) um representante de cada região geográfica do País; (ix) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA; (x) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional; (xi) vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: (xii) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das regiões geográficas do País; (xiii) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; (xiv) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; (xv) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental ABES; (xvi) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC; (xvii) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG; (xviii) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT; (xix) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil CAPOIB; (xx) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC; (xxi) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares CNGC; (xxii) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN; (xxiii) oito representantes de entidades empresariais, (xxiv) um membro honorário indicado pelo Plenário; (xxv) um representante do Ministério Público Federal; (xxvi) um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça; (xxvii) um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

4. TJRS. Décima oitava Câmara Cível. Agravo de Instrumento 70010827772/2005. Relator, o Desembargador Pedro Luiz Pozzi. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - QUARTA REGIÃO. ACR - APELAÇÃO CRIMINAL Processo: 200270050020601/PR. SÉTIMA TURMA. DJU DATA: 07/07/2004 PÁGINA: 636 Relator: JUIZ JOSÉ LUIZ B. GERMANO DA SILVA. APELAÇÃO CRIMINAL. LEI Nº 8.974/95. SEMENTES DE SOJA TRANSGÊNICA. PLANTIO EM DESACORDO COM AS NORMAS DA CTNBio. NORMA PENAL EM BRANCO. DESCRIINALIZAÇÃO DA CONDUTA PELA NORMA INTEGRADORA. ART. 1º DA LEI Nº 10.688/2003. 1. O artigo 13, inciso V, da Lei nº 8.974/95 é norma penal em branco, cujo preceito completa-se com norma definidora das exigências da CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, sobre OGM - Organismo Geneticamente Modificado. 2. Uma vez descriminalizada a conduta pela norma integradora, a qual liberou a soja transgênica para a comercialização (art. 1º da Lei nº

10.688/2003), cuida-se de fato atípico. 3. Apelação improvida.