

Quem manda nos transgênicos

Categories : [Paulo Bessa](#)

O Supremo Tribunal Federal (STF) por diversas vezes se manifestou sobre a constitucionalidade da legislação destinada a reger os produtos contendo organismos geneticamente modificados (OGM) no Brasil. Como pretendo demonstrar, as decisões adotadas pela Corte foram na linha de sua jurisprudência predominante. Chamo atenção para o fato de que a novidade do tema mostra que as questões judiciais brasileiras estão se constitucionalizando em uma velocidade bastante grande e, com efeito, o STF – na medida do possível – tem respondido à necessidade social com soluções rápidas e mantendo coerência com a sua jurisprudência.

As diferentes Ações Diretas Inconstitucionalidade (ADIs) que, relacionadas aos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), foram submetidas à análise do STF estão ligadas, especialmente, à compreensão dos mecanismos jurídicos-políticos que moldam a Federação Brasileira. As ações apresentadas ao Tribunal, em sua maioria, cuidavam dos limites da competência constitucional dos Estados Membros. O cerne das demandas suscitadas perante o STF está, evidentemente, vinculado aos limites e fronteiras dentro dos quais devem se situar, seja a União, no exercício do seu poder de legislar de forma genérica, sejam os estados na suplementação da legislação federal, como determinado pelo artigo 24 da Constituição Federal (1). Ante a inexistência de uma norma definidora do que deva ser entendido como “norma geral”, o STF vem paulatinamente construindo uma interpretação evolutiva da matéria, com vistas a preencher um inequívoco vazio legal. Aqui, não seria exagerado se falar em uma verdadeira “mora” legislativa. É dentro de tal espírito que as decisões foram tomadas. Ainda que, na prática, os limites de atuação dos Estados venha sendo restringido, consolidando um modelo de “federalismo centralizado” que vem caracterizando a nossa federação desde os seus primórdios e que desejo descentralizador de 88 não logrou alterar, sendo muito tênue a modificação da jurisprudência constitucional sob a chamada “Constituição Cidadã”. Aqui merece ser observado que os próprios Estados, por meio de representações do Executivo é que, na maioria das vezes, suscitam as arguições de inconstitucionalidade das próprias leis estaduais e, portanto, têm sido os principais agentes da “redução” das competências estaduais.

O primeiro confronto com a legislação federal sobre OGM foi patrocinado pelo PT que se dirigiu ao STF com vistas a obter a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 1.752, de 20 de dezembro de 1995 que, ao regulamentar a lei nº 8974/95 definiu as competências da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). No particular a jurisprudência do STF é bastante firme no sentido de que é incabível a Ação Direta de inconstitucionalidade quando se visa declarar inconstitucional um decreto, salvo nas hipóteses em que ele se reveste da natureza jurídica de Regulamento Autônomo, conforme, por exemplo, a seguinte decisão (2).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO Nº 158 DA PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. PROMOTORIA

ESPECIALIZADA DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - PECEAP. HIPÓTESE DE ILEGALIDADE E NÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.

1. O ato impugnado, não sendo autônomo, mas regulamento da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná, foge ao controle concentrado de sua constitucionalidade (grifo do autor). 2. O exame da compatibilidade do Ato nº 158/PGR/PR com a Constituição pressupõe análise de norma infraconstitucional, tornando inviável a ação direta de constitucionalidade, por tratar-se de questão de ilegalidade. Agravo regimental a que se nega provimento.”

A base dos regulamentos autônomos pode ser encontrada no direito francês e no seu peculiar sistema de separação de poderes que, como se sabe, é bastante diferente daquele por nós adotado, ainda que sua influencia em nossos Direito Constitucional e Administrativo não seja negligenciável. O regulamento autônomo é, tradicionalmente, adotado para tratar de matérias que o Constituinte reservou para o Poder Executivo, sem que haja necessidade da existência de uma lei a ser regulamentada.

Os regulamentos autônomos têm encontrado muita resistência na doutrina jurídica brasileira, em especial aquela pós-88. Aduz a doutrina que o Estado deve agir dentro de uma legalidade estrita, conforme determinação contida no artigo 37 da Constituição Federal, o que tornaria bastante duvidosa a existência, entre nós de tal modalidade de regulamento. É voz corrente na doutrina administrativista que a administração somente pode agir quando houver determinação legal para que assim o faça. Isto é, o Estado só pode ter comportamentos para os quais haja previsão legal. O particular, ao contrário, pode fazer tudo aquilo que não seja objeto de proibição expressa.

A prática administrativa e, sobretudo, as decisões do STF proferidas até mesmo pós 1988, têm admitido a existência dos regulamentos autônomos. Coerentemente com a sua jurisprudência predominante, no caso concreto, o decreto nº 1752/95 não foi tido como autônomo e, evidentemente, nem poderia sê-lo.

Retornado à questão da lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995 e do seu regulamento. A lei, certamente, em má técnica legislativa, limitou-se a mencionar a existência da CTNbio, sem definir-lhe as competências ou mesmo a estrutura básica. Esta falha legislativa foi expressamente reconhecida pelo Poder Executivo que, valendo-se de uma Medida Provisória, buscou sanar à evidente deficiência do contexto normativo, reescrevendo o texto da Lei nº 8.974/95, de forma a completar as lacunas tão evidentes que existiam na norma legal; em outras palavras: a CTNBio não foi efetivamente criada ipso iure. A solução encontrada pelo legislador provisório foi a de acrescentar novos artigos ao texto original da lei de biossegurança, estabelecendo os lineamentos básicos da Comissão Técnica Nacional de Biotecnologia. O novo texto legal permitiria que o Executivo tivesse, finalmente, uma base legal para regulamentar. A Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001 determinou fossem introduzidos artigos no texto da Lei de Biossegurança, fazendo com que fossem incorporados à lei uma série de quatro novos artigos, a saber os artigos de números 1º A, 1º B, 1º C e 1º D. Com a alteração legislativa, o decreto, efetivamente ficou conforme à norma legal.

O Tribunal, ao desconsiderar o decreto como regulamento autônomo, imediatamente remeteu a questão para o nível da chamada “inconstitucionalidade reflexa”. Isto é, antes de existir uma ofensa clara e direta ao Texto Constitucional, o que existe é uma afronta aos textos legais que por ele seriam regulamentados, não sendo, portanto, suscetível de ser submetido ao controle concentrado de constitucionalidade. Uma outra questão que foi apenas arranhada pela Corte foi aquela relativa à possibilidade da dispensa do estudo prévio de impacto ambiental determinada pela CTNBio e que, segundo alegava o impetrante, era uma exigência da própria Constituição Federal ser definida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O STF, adequadamente, reconheceu que a questão se resume à uma simples disputa administrativa. Não há na Constituição qualquer determinação no sentido de que o estudo de seja exigido por um órgão específico.

Ao julgar o feito de acordo com a sua jurisprudência tradicional, A ADI (2007/MC/DF) foi considerada prejudicada, em decisão que foi assim ementada: *“I. Ação direta de inconstitucionalidade: descabimento, de regra, para o controle abstrato da arguição de inconstitucionalidade mediata de atos normativos secundários - em particular, dos decretos regulamentares - por alegada violação de normas infraconstitucionais interpostas, mormente quando controvertida a inteligência destas. II. Meio ambiente e engenharia genética: liberação de OGM (organismos geneticamente modificados): impugnação ao D. 1.752/95, especialmente ao seu art. 2º, XIV, relativo à competência, na matéria, do CTNBio e à possibilidade de o órgão dispensar para exarar parecer a respeito o Estudo de Impacto Ambiental e o conseqüente RIMA: controvérsia intragovernamental entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e o do Meio Ambiente sobre a vinculação ou não do CONAMA ao parecer do CTNBio, em face da legislação formal pertinente (LL 6.938/81 e 8.974/95), que evidencia a hierarquia regulamentar do decreto questionado e o caráter mediato ou reflexo da inconstitucionalidade que se lhe irroga: matéria insusceptível de deslinde na ação direta de inconstitucionalidade (cf. n. I supra), mas adequada a outras vias processuais, a exemplo da ação civil pública (3).”*

Ainda que as decisões adotadas pelo STF possam indicar, claramente, qual é a interpretação que será dada pela Corte para uma recorrente legislação ambiental estadual que, seguidamente, extravasa dos limites que a Corte vem fixando, o fato é que a produção legislativa ambiental é crescente e, como não poderia deixar de ser, o mesmo ocorreu no que se refere aos OGMs.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em algumas oportunidades, já apreciou – pela via do agravo e instrumento – algumas liminares que determinavam a proibição de plantação de soja geneticamente modificada até que se comprove que elas não são responsáveis por danos ao meio ambiente (4). Evidentemente que, nesta sede, não é o local para se fazer uma apreciação quanto ao conteúdo da decisão da Corte Paranaense. O meu intuito é, simplesmente, registrar-lhe a existência.

Quanto à legislação especificamente voltada para os OGMs, o Estado sulista produziu a lei estadual nº 14.162, de 27 de outubro de 2003 que “veda o cultivo, a manipulação e

comercialização destes conforme especifica.” A mencionada lei estadual é mais uma de muitas leis estaduais que foram editadas de forma oportunista contra os produtos contendo Organismos Geneticamente Modificados, seguindo a onda de ser “contra” os produtos transgênicos. Um bom exemplo é a Lei nº 3967, de 17 de setembro de 2002, do Estado do Rio de Janeiro que “*veda o cultivo comercial de organismos geneticamente modificados (ogm) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências*” que, evidentemente, é tão inconstitucional quanto a lei paranaense.

Foi na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3035 MC/PR, que o assunto foi apreciado em profundidade.

No voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, relator da matéria, nos autos da medida cautelar, foi suscitada uma das questões mais fundamentais para o Direito Ambiental em um estado federal que é a concepção teórica que tem sido adotada por uma parcela significativa, ou pela quase unanimidade dos autores de Direito Ambiental, no sentido de que as leis ambientais estaduais e municipais podem ser “mais restritivas” do que as leis federais. De fato, tal conceito tem sido seguidamente rejeitado pelo STF, que não admite a possibilidade de a legislação federal ter o seu conteúdo “esvaziado” pela norma local. O Voto do Ministro Gilmar, em linhas gerais, reafirma a concepção de federalismo que, até esta quadra, tem sido a predominante na Suprema Corte Brasileira.

As razões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal ao conceder a cautela para fulminar a lei paranaense estão inteiramente de acordo com a jurisprudência pregressa do próprio STF. Com efeito, a norma estadual, como bem ressaltado pelo Ministro relator, avançou em competências concorrentes e privativas da União, caracterizando-se como uma confusa tentativa de esvaziar a competência federal no que diz respeito à legislação sobre biossegurança. De fato, a norma buscava proibir, no território do Estado do Paraná, um produto que não estava proibido no Brasil como um todo. A ementa da decisão fez uma boa síntese do tema em questão: “Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de nº 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; ao art. 24, I e VI; ao art. 25; e ao artigo 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade no que toca à potencial ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Deferida a cautelar”(5)

As decisões definitivas, até a presente data, não constam do [sítio Internet do STF](#). Entretanto, em seu informativo, o Tribunal nos dá conhecimento que: A decisão foi proferida no julgamento de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 3035 e ADI 3054) ajuizadas pelo PFL e pelo governador de Mato Grosso do Sul, respectivamente.” Prossegue a informação: “O ministro-relator, Gilmar Mendes, confirmou o voto proferido na liminar deferida em dezembro de 2003. Segundo ele, o Estado do Paraná, ao disciplinar ações relativas aos transgênicos, invadiu matéria

de competência privativa da União. "Verifica-se especial ofensa à competência privativa da União no que toca à disciplina sobre comercialização, importação e exportação e regime de portos", ressalta o ministro. De acordo com o ministro, a lei impugnada estabelece normas restritivas quanto ao cultivo, manipulação e industrialização de transgênicos mostrando preocupação de caráter sanitário e ambiental, questões sujeitas à disciplina concorrente da União e dos Estados. Mendes lembrou que a existência de outros atos normativos federais, que fixam disciplina geral sobre as matérias previstas na lei atacada, impediria a atuação legislativa do Estado que impõe novas restrições." Merece destaque o seguinte trecho da decisão: "Aplicada a lei estadual, restará obviamente prejudicada a eficácia do ato federal, que foi editado para a solução de um problema que transcende a esfera de Estados singulares", finalizou o relator."

A decisão tomada pelo STF quanto à Lei nº 6.957, de 16 de janeiro de 2001, do Estado da Paraíba, não se reveste de maior importância para o nosso estudo, pois o STF entendeu que a requerente da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação não era dotada de legitimidade ativa para a propositura da ADI. A decisão em Agravo Regimental foi assim ementada: "Ação direta de inconstitucionalidade. Agravo regimental. 2. Pedido de medida liminar com a finalidade de obter declaração de inconstitucionalidade da Lei do Estado da Paraíba n.º 6.957, de 16 de janeiro de 2001. Negado seguimento, adotando decisão do Plenário, no julgamento do Agravo Regimental na ADIn n.º 2180-0, por ilegitimidade ativa ad causam da requerente. 3. A agravante é entidade que congrega também associações, além de empresas de âmbito da indústria de alimentação. 4. Situação específica da agravante já examinada pelo Plenário, no AgRg na ADIn n.º 2180-) - DF, quando afirmou a ilegitimidade ativa da mesma para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, ut art. 103, IX, 2ª parte. 5. Agravo regimental a que se nega provimento."

A legislação gaúcha sobre produtos contendo Organismos Geneticamente Modificados é bastante interessante, pois no Estado do extremo meridional do país o tema tem evoluído bastante. Isto se deve ao fato de que é no Rio Grande do Sul que existem as maiores plantações de soja geneticamente modificadas e muitos municípios "legislaram" sobre transgênicos, o que acarretou a freqüente manifestação do Tribunal de Justiça Local sobre tais normas (6). Há o caso da Lei nº 11.463, de 17 de abril de 2000 que curiosamente, afirmava que competir ao Estado cumprir todas as normas federais sobre a matéria. Cabendo ao Estado, apenas, obedecer estritamente à legislação federal.

Foi ajuizada, pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, ação direta de inconstitucionalidade, na qual foi requerida medida cautelar, sob o argumento que o Estado havia se exonerado indevidamente de suas competências constitucionais em matéria de meio ambiente, visto que, nos termos da norma impugnada, estava abdicando do exercício da competência concorrente. A ADI, ainda, pende de definição quanto ao mérito. A Medida Cautelar foi deferida nos seguintes termos: "ALIMENTOS TRANSGÊNICOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO. LEI ESTADUAL QUE MANDA OBSERVAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL. 1. Entendimento vencido do Relator de que o diploma legal impugnado não afasta a competência concorrente do Estado-

membro para legislar sobre produtos transgênicos, inclusive, ao estabelecer, malgrado superfetação, acerca da obrigatoriedade da observância da legislação federal. 2. Prevalência do voto da maioria que entendeu ser a norma atentatória à autonomia do Estado quando submete, indevidamente, à competência da União, matéria de que pode dispor. Cautelar deferida (7).”

É importante ressaltar que o Tribunal não decidiu sobre a competência legislativa dos Estados, nem sobre o significado da legislação concorrente. O que foi decidido pela Corte foi que os Estados, se assim entenderem, devem produzir sua legislação própria.

(1) Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis; § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(2)- ADI 2426 AgR / PR – PARANÁ. AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator, Min. MAURÍCIO CORRÊA. Julgamento: 02/08/2001. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJU: 11-10-2001 PP-00007 EMENT VOL-02047-02 PP-00337

(3) ADI 2007 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Julgamento: 12/08/1999 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJU-24-09-1999 P: 00025

(4) AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 153.339-5, DE CLEVELÂNDIA - VARA ÚNICA. AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. AGRAVADO : ADAIL PRESTES BORBA. RELATOR : DES. ANTONIO LOPES DE NORONHA. AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - PROIBIÇÃO DE PLANTIO ATÉ QUE SE ATESTE A AUSÊNCIA DE CONTAMINAÇÃO DO SOLO E DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS - PRODUTOS GENETICAMENTE MODIFICADOS - TRANSGÊNICOS - ARTIGO 12 DA LEI Nº 7.347/85 - PRESENÇA DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA - PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - RECURSO PROVIDO - DECISÃO UNÂNIME.- Estando presentes o fumus boni juris e o periculum in mora, a medida que se impõe é a antecipação de tutela em favor do meio ambiente, evitando que sejam cultivados produtos geneticamente

modificados até que se ateste a ausência de contaminação do solo e das águas subterrâneas, em respeito ao princípio da prevenção, que é a base do direito ambiental.

(5) ADI 3035 MC / PR - PARANÁ MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 10/12/2003. Tribunal Pleno . DJU-12-03-2004 Pg.36 EMENT VOL-02143-02 Pg.-00342

(6) A título de exemplo, veja-se a seguinte decisão do Tribunal de Justice do Estado do Rio Grande do Sul. "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE/ 70000513192. TRIBUNAL PLENO. Data de Julgamento: : 17/03/2003 Relator Desembargador CLARINDO FAVRETTO. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 1141, DE 04 DE NOVEMBRO DE 1999, DO MUNICÍPIO DE REDENTORA, QUE "DISPÕE SOBRE O CULTIVO DE PLANTAS TRANSGÊNICAS NA ÁREA TERRITOTIAL AGRICULTÁVEL DO MUNICÍPIO DE REDENTORA, RS". MEIO AMBIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA À UNIAO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL, EXCLUÍDO O MUNICIPIO. AÇÃO PROCEDENTE. JURISPRUDÊNCIA: ADI 70000625152 ADI 70000512939

(7) ADI 2303 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA. Julgamento: 23/11/2000. Tribunal Pleno. DJU: 05-12-2003 Pg. 18 EMENT VOL-02135-05 Pg. 918 Votação: por maioria, vencido o Min. Maurício Corrêa. Resultado: deferida a suspensão cautelar da Lei-11463, de 17/04/2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Acórdãos citados: ADI-352 (RTJ-133/1044), ADI-372 (RTJ-133/573), ADI-724 (RTJ-179/77), ADI-2304 (RTJ-176/1066), RE-158241, RE-130578 (RTJ-138/869).