

MEIO AMBIENTE

REFLEXOS JURÍDICOS DA BIOTECNOLOGIA VEGETAL - A SITUAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL¹

*Silvia Cappelli**

SUMÁRIO

Introdução. 1. Legislação incidente. 2. A situação do Rio Grande do Sul: 2.1. As ADINS. 2.2. Os mandados de segurança. 2.3. Ação civil pública. 2.4. A revogação da Lei Estadual n. 9.453/91 e de seu Decreto regulamentador, n. 39.314/99; 3. Aspectos ambientais, sanitários e agronômicos da manipulação genética. 3.1. Dos efeitos do parecer técnico da CTNBIO. 4. Requisitos para o exercício da atividade envolvendo biotecnologia vegetal - o *iter* procedimental. 5. Necessidade de licenciamento e Estudo de Impacto Ambiental. 6. A Câmara técnica do CONAMA para licenciamento ambiental de OGMs. 7. O termo de referência para EIA/RIMA de OGMs. Conclusão.

* Procuradora de Justiça, Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente/RS.

¹ Trabalho apresentado no 4º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 4-7 de junho, São Paulo. Participaram do painel: Paulo Afonso Leme Machado, Marijane Lisboa, Marilena Lazzarini e Paulo de Tarso Abrão.

Introdução

Embora 2,5 bilhões de consumidores estejam atualmente no raio de alcance dos alimentos geneticamente modificados², alguns países da Europa já pregam a necessidade de moratória aos transgênicos.

Aliás, aqui na América do Sul, o vizinho Paraguai determinou a moratória por lei: lá não se planta, comercializa, experimenta ou registra OGMS³.

Segundo Rubens Nodari e Miguel Pedro Guerra⁴, na Europa está sendo deflagrada uma moratória para as plantas transgênicas face aos riscos potenciais apresentados pelos organismos geneticamente modificados (OGMs). Há hoje uma discussão mundial sobre o desconhecimento dos riscos e impactos dos OGMs na saúde humana e animal, ao meio ambiente, aos demais componentes da biodiversidade, além dos sócio-econômicos. Além disso, vários conflitos comerciais e de direitos individuais estão surgindo em decorrência do cultivo de plantas transgênicas.

O Direito Brasileiro tem se envolvido com a matéria há alguns anos. As primeiras discussões se seguiram à Rio 92, enfocando a necessidade da introdução do conteúdo da Convenção da Diversidade Biológica no cenário legislativo nacional⁵, a contrariedade de suas diretrizes com o conteúdo da Lei de Propriedade Intelectual, a necessidade de o Brasil contar com

² Segundo a matéria Clones de Deus, Revista Amanhã, Ed. Plural Comunicação Ltda., jun 99, p. 69, Porto Alegre.

³ Segundo declaração de representante do referido País no Congresso Latino-Americano de Biossegurança ocorrido em maio/2000, no RJ.

⁴ Plantas Transgênicas: avaliação e biossegurança, trabalho apresentado no Seminário Estadual Biotecnologia e Produtos transgênicos- análises e perspectivas para o Estado do Rio Grande do Sul, Santa Maria/RS, 29 e 30 de abril de 99.

⁵ Promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998 (DOU de 17.3.98).

uma Lei de Acesso aos recursos genéticos⁶, até os casos de biopirataria que ocorrem na Amazônia⁷.

Recentemente, em 28 de julho de 2000, foi editada a medida provisória nº 2.052, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, ao conhecimento tradicional associado e rege a repartição de benefícios e acesso à tecnologia decorrentes. Essa medida provisória está sendo objeto de ADIN nº 2.289, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura (CONTAG), tendo como relator o Ministro Néri da Silveira. A CONTAG pede a suspensão dos arts. 10 e 14 da MP que permite o ingresso em áreas indígenas, públicas ou privadas independentemente da concordância dos proprietários ou comunidade indígena, desde que presente o interesse público para aproveitamento do recurso genético.

A partir do ajuizamento de ações pelo GREENPEACE e IDEC⁸, questionando a inexistência de rotulagem e de estudo de impacto ambiental para a soja transgênica produzida pela empresa Monsanto do Brasil, o foco da discussão está centrado nos efeitos da biotecnologia vegetal e seus impactos no meio ambiente.

⁶Sobre Lei de Acesso aos recursos genéticos destaca-se o projeto da Senadora Marina Silva (PT/AC) de n. 306/98, substitutivo ao projeto do Deputado Osmar Dias (PSDB/PR).

⁷Sobre biopirataria, conferir Patrícia Amorim Rêgo, painel Proteção da Diversidade Cultural e Biológica, em Seminário Internacional sobre Direito da Biodiversidade, Revista CEJ, no. 8, Brasília, agosto de 99, p. 30.

⁸A primeira ação foi proposta pelo Greenpeace em 96 para coibir o ingresso em território nacional, mediante o desembarque por navio no porto de São Francisco-SC, de soja geneticamente modificada que estava sendo importada pela Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE. Em setembro de 98, a mesma ONG e o Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC, ingressaram com ação cautelar, para impedir a publicação do parecer técnico conclusivo da CTNBio sem a realização de estudo de impacto ambiental. Por fim, em 14.10.98, as mesmas entidades ingressaram com ação civil pública perante a 11ª Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo, tendo sido declinada a competência. Atualmente o processo tramita perante a 6ª Vara Cível Federal de Brasília (processo n. 1998.34.00.027681-8, classe 9200).

A referida ação cautelar foi julgada procedente em primeira instância, em sentença memorável do Juiz Antônio de Souza Prudente e participação magnífica do Ministério Público Federal, na pessoa do Dr. Aurélio Virgílio Veiga Rios. A apelação⁹, interposta pela União e Monsanto do Brasil, foi improvida, tendo como relatora a Juíza Assusete Magalhães. Na ocasião, o TRF da 1ª Região manteve a proibição de comercialização de sementes de soja *Round up Ready* até que sejam regulamentadas as normas de biossegurança e de rotulagem, mantendo-se a necessidade de prévio EIA/RIMA para a atividade.

Por outro lado, algumas posições da CTNBIO¹⁰, especialmente quanto à natureza dos efeitos de seu parecer técnico conclusivo e a avaliação de impacto ambiental, têm gerado polêmica no meio científico, com reflexos expressivos no Direito.

1. Legislação incidente

Como lembra Antônio Hermann Benjamin¹¹, “a engenharia Genética submete-se a controle legal complexo, multifacetário e rigoroso.”

A Convenção da Diversidade Biológica, promulgada pelo Dec. 2519/98, prevê, no art. 14, a avaliação de impacto e minimização de impactos negativos. O princípio 15 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO 92, por sua vez contempla o princípio da precaução.

⁹ Apelação nº 200.01.00.014661-1/DF – julgamento dias 28.06.2000 e 07.08.2000.

¹⁰ Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia (Decreto no. 1.752, de 20 de dezembro de 1995).

¹¹ Em Engenharia Genética: implicações ambientais e na proteção do consumidor, conferência de abertura do seminário Transgênicos: Consumo e Meio Ambiente, Faculdade de Direito da UFRGS, 13.9.99, organizado pelo núcleo gaúcho do Instituto o Direito por um Planeta Verde.

A sustentação constitucional para a matéria está nos arts. 225, parágrafo 1º, incisos II, IV e V, que determina as seguintes ações a serem engendradas pelo poder público na garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

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,

Ademais, é preciso lembrar que em matéria ambiental, há competência concorrente para legislar (art. 24, VI, VIII e XII), enquanto que, para o exercício do poder de polícia administrativo, a competência é comum (art. 23, II, VI, VII e VIII).

No plano infraconstitucional incidem:

1. Leis Federais:

- a) 6.838/81 (política nacional do meio ambiente);
- b) 8.078/90 (código de proteção e defesa do consumidor);
- c) 8.974/95 (biossegurança);
- d) 9.279/96 (patentes);
- e) 9.467/97 (cultivares);
- f) 9.605/98 (crimes e infrações administrativas);
- g) 7.802/89 (agrotóxicos)

2. Decretos Federais:

- a) 99.274/90 (licenciamento);
- b) 3.179/99 (infrações administrativas);

- c) 1.752/95 (biossegurança).
- d) 98.816/90 (agrotóxicos)

3. Instruções e Resoluções:

Instrução normativa 10/98 CTNBIO

Resoluções do CONAMA:

- a) 004/85 (reservas ecológicas);
- b) 001/86 (estudo e relatório de impacto ambiental);
- c) 006/86 ;
- d) 011/86;
- e) 009/87 (audiências públicas);
- f) 001/88;
- g) 013/90 (licenciamento de obras no entorno de unidade de conservação); e
- h) 237/97 (licenciamento ambiental).

2. A Situação do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul foi o primeiro Estado da Federação a legislar sobre biotecnologia, determinando que todas as atividades envolvendo engenharia genética notificassem o Poder Público de seu exercício¹².

No final de 1998, a empresa Monsoy Ltda., subsidiária de Monsanto do Brasil Ltda., solicitou ao Estado, nos termos da Legislação Estadual de sementes e mudas¹³, credenciamento para uma lavoura de 465 ha de semente de soja pré-básica¹⁴ no município de Não Me Toque.

¹² Lei Estadual n. 9.453, de 10 de dezembro de 1991.

¹³ Lei n. 10.612, de 28 de dezembro de 1995 e Decreto n. 36.723, de 12 de junho de 1996

¹⁴ De acordo com o Decreto n. 36.723/96, art. 15, inciso IV, alínea b: "semente pré-básica é a resultante da multiplicação da semente genética, realizada de forma a garantir sua identidade e pureza genética, sob a responsabilidade e controle direto da Instituição que a criou ou introduziu". Essa semente é aquela utilizada para a multiplicação das sementes que posteriormente serão comercializadas.

Mais tarde o Estado do RS, explicitando as medidas que deveriam acompanhar a notificação ao Poder Público sobre as atividades de biotecnologia, exigiu, o **Estudo de Impacto Ambiental**, através de Decreto¹⁵.

2.1 As ações diretas de inconstitucionalidade:

A imprensa divulgou¹⁶ a existência de plantios ilegais de soja geneticamente modificada, especulando-se fosse contrabandeada da Argentina.

Em resposta a essas denúncias, a Secretaria Estadual de Agricultura intensificou a fiscalização nas áreas de plantio de soja. Em reação, entidades como a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul – FARSUL sustentaram publicamente a incompetência do Estado para fiscalizar o plantio de transgênicos, orientando os agricultores a não receberem os agentes da referida Pasta¹⁷.

Alguns municípios da região produtora de soja, por sua vez, promulgaram leis municipais que, mediante o mero parecer técnico da CTNBio, permitiam o plantio de espécies transgênicas em seus territórios. Tais leis foram objeto de ações diretas de inconstitucionalidade¹⁸ propostas pelo Ministério Público Estadual, todas recebendo liminares para suspender as suas eficácias, em razão de suas desconformidades com a Constituição Estadual.

¹⁵ Decreto n. 39.314/99.

¹⁶ Caderno Campo e Lavoura, jornal Zero Hora, 14.05.99.

¹⁷ Nota da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul – FARSUL, publicada no jornal Zero Hora, de 9.11.99, p. 31, Caderno Campo de Lavoura.

¹⁸ A saber, Cruz Alta – ADIN 70000513044; Jóia – ADIN 70000455360; Não Me Toque – ADIN 70000625152; Redentora – ADIN 70000513192 e Tupanciretã – ADIN 70000512939.

2.2. Os mandados de segurança

Feitas as notificações pela Secretaria Estadual de Agricultura, inclusive com a advertência das sanções administrativas que poderiam incidir em caso de descumprimento do Decreto Estadual, as empresas e entidades de pesquisa que desenvolviam atividades na mencionada área ingressaram com **mandados de segurança** visando a permitir a continuidade das pesquisas, testes, experiências e plantios, sem a incidência daquelas condicionantes¹⁹.

Ao todo foram interpostos cinco mandados de segurança: 4 na justiça estadual e um, na federal. Desses, até 1º de junho de 2000, dois acórdãos tinham sido publicados – os a seguir comentados.

Os acórdãos paradigmas e suas decisões díspares

O acórdão da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça²⁰, em decisão de 6 de outubro de 1999, que teve como relatora a Em. Desembargadora Maria Isabel de Azevedo Souza, apreciando as apelações de Monsoy Ltda e do Estado do Rio Grande do Sul²¹, estabeleceu que o uso de técnicas de engenharia genética, além

¹⁹ Foram um total de cinco mandados de segurança, quatro impetrados perante a Justiça Estadual e, um, na Justiça Federal: processos n. 101061761, impetrante Monsoy Ltda., 5ª Vara da Fazenda Pública; 101340702, impetrante Agroceres S.A., 5ª Vara da Fazenda Pública; 101340645-99447, impetrante Sementes Monsanto S.A., 2ª Vara da Fazenda Pública; 101340611, impetrante Braskalb Agropecuária Brasileira Ltda., 4ª Vara da Fazenda Pública; 1999.71.00.007692-2, 5ª Vara Federal, todos em Porto Alegre.

²⁰ Mandado de Segurança n. 70000027425, 2ª Câmara Cível do TJRS, sessão de 6 de outubro de 1999. Além da referida relatora, participaram do julgamento os Desembargadores Elvino Schuch Pinto e Teresinha de Oliveira Silva.

²¹ Houve sucumbência recíproca porque o Juiz de Direito, Dr. Ingo Starlet, permitiu a continuidade do plantio de sementes no município de Não-me-Toque, determinando, porém, que a colheita fosse acompanhada por fiscais das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e Agricultura e que os grãos colhidos fossem segregados, recolhidos a depósito, nomeando-se como fiel depositária a ré.

de depender de autorização do Poder Público Federal, nos termos do art. 7º da Lei n. 8.974/95, submete-se ao **licenciamento ambiental**.

O parecer técnico da CTNBio, de acordo com o referido julgado, *“destina-se a instruir o pedido de autorização dirigido aos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura, não suprimindo a exigência do licenciamento ambiental a cargo da autoridade competente. Por isso, o parecer conclusivo favorável da CTNBio não faculta o exercício de atividade relacionada com organismo geneticamente modificado.”* Arrematando, o aresto foi expresso em declarar a ilegalidade do cultivo de OGM para comercialização, confirmando a necessidade da interdição procedida, nos seguintes termos: *“o cultivo de organismo geneticamente modificado sem expressa autorização e registro do produto pelo Poder Público Federal, licença ambiental do órgão competente e notificação prévia ao Executivo exigida pela lei estadual constitui-se em atividade ilegal sujeita à interdição. Hipótese em que a sanção²², a par de legal, evidencia-se indispensável para fazer cessar a ilegalidade que põe em risco a saúde e o meio ambiente”*.

Em decisão completamente oposta, o acórdão proferido pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça²³, no julgamento ocorrido em 16 de fevereiro de 2000, apreciando as apelações interpostas no mandado de segurança por Braskalb Agropecuária Brasileira e Estado do Rio Grande do Sul, por dois votos a um, vencido o relator, entendeu que a CTNBIO *“autorizou à apelante o experimento com o milho geneticamente modificado”* e que *“essa Comissão tinha poder para dizer sobre o desenvolvimento relacionado à criação, testes, plantio e manipulação de produção geneticamente modificada em todo o território nacional”* disse que o Estado do Rio Grande do Sul extrapolou a sua competência residual, agindo com *“abuso de competência”*.

²² No caso, a sanção imposta tinha sido a de interdição do cultivo.

²³ Processo n. 70000127191, Braskalb Agropecuária Brasileira e Estado do Rio Grande do Sul apelantes/apelados.

Ademais, teria o Estado, ao interditar o plantio, inobservado o **devido processo legal**, por não permitir a defesa ou recurso administrativo.

Por último, afirmou o acórdão que, como a Lei gaúcha, exige a notificação do poder público para pesquisas, testes, experiências ou atividades na área de biotecnologia, Lei n. 9.453, de 10 de dezembro de 1991 – regulamentada pelo Decreto Estadual n. 39.314, de 3 de março de 1999 -, é anterior à Lei Federal n. 8.974, de 5 de janeiro de 1995, se tornou ineficaz pelo disposto no art. 24, parágrafo 4º, da Constituição Federal “*A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*”

Desta decisão foram interpostos embargos infringentes pelo Ministério Público, ainda não julgados.

O Ministério Público Federal, por sua vez, investiga a plantação ilegal de soja transgênica no Rio Grande do Sul, através de inquérito civil. No plano criminal, algumas denúncias foram propostas pelo tipo do art. 13, inciso V, da Lei n. 8.974/95²⁴.

2.3. A ação civil pública

Em 22 de março de 2000, o Ministério Público Federal, na comarca de Rio Grande, ingressou com ação civil pública, com pedido de antecipação de tutela, contra Aventis Cropscience do Brasil Ltda. e União Federal pelo plantio do arroz *Liberty Link*, realizado em 26.11.99, com previsão de colheita para 31.04.2000. O plantio obteve parecer conclusivo favorável da CTNBIO em

²⁴“Art. 13 – Constituem crimes:

V – a liberação ou o descarte no meio ambiente de OGM em desacordo com as normas estabelecidas pela CTNBIO e constantes da regulamentação desta Lei.

Pena – reclusão de um a três anos.”

O delito ainda prevê as formas qualificada e culposa.

21.11.99. A empresa não possuía autorização dos Ministérios da Agricultura, Meio Ambiente e Saúde ou licenciamento ambiental. O agrotóxico Liberty (glufosinato de amônio) também não possuía registro especial temporário nos termos da lei de agrotóxicos, perante qualquer dos Ministérios .

A Instituição Autora interpôs agravo de instrumento para o fim de obter deferimento da totalidade da liminar pleiteada, especialmente no que tange a eliminação, no prazo de 48h, do experimento com o arroz transgênico. Agravo provido, resultando em agravo regimental, processo n. 2000.04.01.032069-6/RS, interposto por Aventis Cropscience Brasil Ltda., teve como relatora a Juíza Maria de Fátima Freitas Labarrère.

Reconhecendo que, além das **autorizações ministeriais** exigidas pela Lei n. 8.974/95, faz-se necessário o **licenciamento ambiental**, a relatora em seu voto, afirmou a incidência do **princípio da precaução** na espécie, bem como a necessidade de **conciliar** o direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado** com o **desenvolvimento nacional**, e a necessidade de **EIA/RIMA**, no caso.

Por último, destacou que o agrotóxico *Glufosinato de Amônio*, utilizado no experimento, de acordo com a classificação de periculosidade ambiental (classe III) é considerado como substância perigosa.

Em que pese, a farta fundamentação, a eminente relatora, restou vencida, tendo a 3ª Turma do TRF, da 4ª Região dado provimento parcial aos agravos regimentais da Aventis e da União, para permitir a colheita assistida por técnico indicado pela União, do arroz Liberty Link, bem como para nomear a agravante Aventis como fiel depositária do produto, cuja utilização fica condicionada à finalidade de pesquisa científica estabelecida no projeto do experimento.

Em suma, a Turma entendeu que a pleiteada queima do arroz transgênico comprometeria o direito de defesa e de contraditório, só justificável em casos de iminente e grave perigo.

2.4. A revogação da Lei Estadual n. 9.453/91 e de seu Decreto regulamentador, n. 39.314/99:

A par da citada legislação estadual vigente sobre a matéria²⁵, tramitaram na Assembléia Legislativa gaúcha sete projetos de lei a respeito do tema. Entre esses, encontravam-se os de número 183/99, de autoria do Deputado Valdir Andres, que tornava o Rio Grande do Sul área livre para o plantio de transgênicos e 214/99, de proposição do Deputado Frederico Antunes, que estabelecia a notificação ao Estado do Rio Grande do Sul, *a posteriori*, e revogava a Lei Estadual n. 9.453/91 e o Decreto Estadual 39.314/99, determinando ao Estado a “***estrita observância dos requisitos federais para a liberação de organismos geneticamente modificados.***” (grifado).

O último projeto de lei foi aprovado pela Assembléia Legislativa no final do ano de 1999, sendo, entretanto, vetado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, que o acoi-mou de inconstitucional²⁶.

Destaca-se nas razões do veto a seguinte passagem: “*o Rio Grande do Sul não pode ficar restrito ao mero papel de certificador do atendimento da legislação federal, ficando sem instrumento legal para agir, pois isto implicaria o descumprimento de seu dever de proteger a saúde, o meio ambiente e o consumidor. Por isso, a administração estadual não pode ficar na condição de refém do legislador federal, devendo agir no âmbito de sua competência constitucional no resguardo dos bens jurídicos protegidos pela Carta Federal.*”

Em abril de 2000, porém, a Assembléia Legislativa do Estado derrubou o veto governamental e a Lei Estadual n. 11.463, de 17 de abril de 2000 está vigendo. Trata-se, evidentemente, de Lei eivada de inconstitucionalidade pois furta da comunidade

²⁵ Lei Estadual n. 9453/91 e Decreto 39.314/99.

²⁶ Veto publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, de 07 de janeiro de 2000, páginas 15 e 16.

rio-grandense o poder de exercer o princípio precautório e sequer, prevenir-se com os mais comezinhos e debatidos instrumentos da política nacional de meio ambiente, contradizendo a história de independência e precedência da legislação gaúcha em matéria ambiental, como, v.g., a precursora Lei de Agrotóxicos.

A Procuradoria-Geral do Estado propôs perante o STF, no último dia 21 de agosto de 2000, a ADIN nº 2.303 sobre a referida Lei, tendo como relator o Ministro Ilmar Galvão.

A sociedade gaúcha, por sua vez, desde o início de 1998, participou ativamente da discussão acerca da biotecnologia. Foram promovidos vários seminários, palestras, simpósios e outros debates que perpassaram pelas Universidades, ONGs, sindicatos, movimentos populares, Executivo e Legislativo estaduais e municipais e setor empresarial, inclusive, sendo o temário do evento de inauguração do núcleo gaúcho do Instituto O Direito Por um Planeta Verde²⁷.

O Rio Grande do Sul, de fato, talvez seja o Estado mais interessado em debater a matéria, seja pela sua localização fronteiriça com a Argentina, onde o plantio, por exemplo, da soja transgênica, é liberado, seja pela disposição política de seu governo atual²⁸, seja por que era o único ente da federação a possuir legislação exigindo estudo de impacto ambiental para qualquer atividade de biotecnologia e engenharia genética.²⁹

A preocupação com a matéria é tamanha no Rio Grande do Sul que a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – órgão estadual integrante do SISNAMA – elaborou, sob coordenação da bióloga Luíza Chomenko, o primeiro **termo de referência** no país de que se tem notícia para testes com OGMS e tem partici-

²⁷ 13 e 14 de setembro de 1999, no auditório da Faculdade de Direito da UFRGS.

²⁸ Declarações públicas do Sr. Secretário Estadual de Agricultura no sentido de pretender declarar o RS como “zona livre de transgênicos”.

²⁹ Decreto Estadual no. 39.314, de 3 de março de 1999, atualmente revogado.

pado das reuniões da Câmara Técnica do CONAMA para tratar do assunto.

3. Aspectos sanitários, ambientais e agronômicos da manipulação genética:

3.1. Dos efeitos do parecer técnico da CTNBIO

A CTNBIO gerou acirrada polêmica no meio ambiental ao sustentar que o seu parecer “técnico prévio conclusivo” além de vincular a decisão dos Ministérios da Agricultura, Saúde e Meio Ambiente, poderia dispensar o estudo de impacto ambiental, autorizando as liberações de OGMs no meio ambiente.

Nesse sentido, o parecer conjur/mct – mt n. 12/2000, de 12 de abril de 2000, subscrito pela assessora jurídica Maria Teresa Correia da Silva, sustenta que “o parecer técnico da CTNBIO não é um parecer comum, é um parecer ‘qualificado’ pelo legislador (art. 7º, caput, da Lei n. 8.974, de 05 de janeiro de 1995). Qualificado pela expertise técnica, qualificado pelo conteúdo conclusivo, qualificado temporalmente, por ser prévio, e qualificado pela observância obrigatória por outros órgãos da administração”, por ser um ato jurídico complexo.

O Decreto nº 1.752/95, cujo art. 2º, inciso XIV, confere poder discricionário à CTNBIO para solicitar EIA/RIMA para projetos e aplicações que envolvam a liberação de OGM no meio ambiente foi objeto de ADIN nº 2.007/DF³⁰ proposta pelo Partido dos Trabalhadores que, entretanto, não foi conhecida pelo “descabimento do controle abstrato da arguição de inconstitucionalidade mediata de atos normativos secundários, em particular, os decretos regulamentadores.”

³⁰ Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJU 24.9.99 – Revista de Direito Ambiental, 18, p. 327/336.

Como bem lembra Paulo Affonso Leme Machado³¹ “os atos administrativos – registro e autorizações – a serem realizados pelos Ministérios, são atos complexos, pois exigem a juntada do parecer da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. Os Ministérios – desde que fundamentem de forma satisfatória suas decisões – podem decidir contra os pareceres da Comissão, mas não podem decidir sem que os ‘pareceres conclusivos’ sejam anexados ao procedimento administrativo.”

Na lição de Benjamin³² “**parecer prévio** significa que o primeiro órgão a ser ouvido sobre uma solicitação de autorização ou registro é a CTNBIO. Só depois de sua apreciação – que, se desfavorável, mata, no berço, a postulação, impedindo qualquer análise pelos outros três Ministérios – é que as autoridades da Saúde, Meio Ambiente e Agricultura são ouvidas.”

Quanto a ser **conclusivo**, pondera o mesmo autor que deve articular posição clara, “na forma do sim ou do não”. Para Benjamin, a função da CTNBIO é analisar a idoneidade científica e tecnológica de tais intervenções.

Aliás, essa é a conclusão do parecer n. 262 CONJUR/MMA/99, de 3 de abril de 2000, subscrito pela advogada Roberta Rubim Del Giudice. Fulcrada no princípio da precaução, sustenta a necessidade de elaboração de estudo de impacto ambiental para a matéria, atribuição que refoge à CTNBIO. Conclui afirmando que o parecer conclusivo da Comissão não tem caráter vinculante ou autorizativo.

Parece claro, portanto, que a expressão conclusivo não equivale a vinculativo pois se assim se entendesse, um órgão pertencente à Secretaria Executiva de um Ministério, - sem poder de polícia, sem ter a tarefa de licenciar ambientalmente, sem analisar os aspectos relativos à saúde ou alimentares -, condicionaria a atuação de três Ministérios que legalmente detêm tais atribuições.

³¹ Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros, 7ª edição, 1998, p. 801.

³² Obra citada, p.

Em suma, enquanto compete à **CTNBIO a avaliação técnico-ética** do projeto ou atividade, ao Ministério da **Agricultura** incumbe a **avaliação eficácia agrícola**; ao Ministério da **Saúde** a avaliação da segurança alimentar e da **toxicidade dos produtos**, inclusive no que concerne à resíduos de agrotóxicos, e ao Ministério de Meio Ambiente, os ambientais, determinando o licenciamento e o estudo de impacto ambiental.

Então, pode-se concluir que o risco que a CTNBIO avalia não se confunde com a avaliação do risco ao ecossistema, decorrente da interação do OGM com outras espécies e seus efeitos no meio ambiente. A CTNBIO não faz avaliação do impacto **sócio-econômico**, por exemplo, que é parte indispensável do estudo de impacto ambiental, segundo disposição da Resolução 1/86 CONAMA. Também não realiza avaliação com relação à **segurança alimentar**, como testes para a avaliação do produto, tendo como prisma a **toxicidade do alimento**, questão que extrapola o conceito de biossegurança. Por exemplo, com relação ao milho BT, que tem função de agrotóxico, a Agência de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde certamente exigirá testes de toxicidade. Essa previsão consta da lei e não pode ser subtraída do brasileiro, sob pena de quebra da finalidade do ato administrativo e da legalidade.

4. Requisitos para o exercício da atividade envolvendo biotecnologia vegetal – o *iter* procedimental –

Diante de toda a polêmica que tem cercado o exercício da atividade de biotecnologia vegetal no Brasil, com o debate da matéria nos mais diversos foros, inclusive o judicial, é de se indagar, afinal, quais os requisitos para o exercício da atividade de biotecnologia vegetal?

Pode-se enumerar, sinteticamente, os seguintes passos:

- a) obtenção do certificado de biossegurança – CQB – emitido pela CTNBIO³³ como atestado de idoneidade técnica, científica e financeira para o funcionamento de laboratório, empresa ou instituição que desenvolva atividades em biotecnologia (art. 2º, inciso XV, do Decreto 1.752/95);
- b) autorização para experimentos dos Ministérios competentes – Agricultura, Saúde e Meio Ambiente (art. 7º, inciso IV, da Lei n. 8.974/95);
- c) obtenção de registro especial temporário (RET) art. 3º, Par. 1º da lei 7.802/89, e demais inserções da lei agrotóxicos, quando o OGM desempenhar a função fitossanitária. Ex.: O milho resistente a insetos, a própria planta desempenha a função de agrotóxico.
- d) parecer técnico conclusivo favorável da CTNBIO para a liberação comercial do OGM (art. 2º, inciso X, do Decreto n. 1.752/95);
- e) licenciamento ambiental e estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da CF, Resoluções do CONAMA 1/86, 9/87 e 237/97)³⁴.
- f) obtenção do registro de produtos contendo OGMs ou derivados (art. 7º, inciso III, da Lei n. 8.974/95) a partir da avaliação dos Ministérios da Agricultura – avaliação de eficácia agronômica e registro no Serviço Nacional de Proteção de Cultivares, se for o caso; Ministério da Saúde – avaliação de segurança alimentar (pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária); e Ministério do Meio Ambiente – avaliação de impacto ambiental (art. 11, da Lei n. 8.974/95);

³³ Comissão Técnica Nacional de Biossegurança do Ministério de Ciência e Tecnologia.

³⁴ O Rio Grande do Sul exige, expressamente, a elaboração e apreciação prévia de EIA/RIMA para o desenvolvimento de atividade envolvendo biotecnologia em seu território.

5. Necessidade de licenciamento e estudo de impacto ambiental

Por envolver atividade capaz de causar **significativa degradação ao meio ambiente** o plantio de organismo geneticamente modificado, seja para fins comerciais, seja para pesquisa ou experimento, depende de estudo prévio de impacto ambiental, nos termos do art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

Embora a clareza solar da Constituição Federal, o Decreto Federal n. 1.752, de 20.12.95, que regulamenta a Lei de Biossegurança³⁵, pretende, em seu art. 2º, inciso XIV, alcançar à CTNBIO poder discricionário para exigir ou dispensar o estudo de impacto ambiental e respectivo relatório. Ademais, a empresas fabricantes de OGMS têm sustentado bastar o mero parecer técnico conclusivo da CTNBIO para que possam introduzir seus OGMS no meio ambiente.

Em que pese não listada a atividade de biotecnologia no rol do art. 2º da Resolução n. 1/86³⁶ do CONAMA, é obrigatória a elaboração de EIA/RIMA para toda a atividade envolvendo descarte de OGMS e produtos transgênicos, sob pena de ofensa à Constituição Federal. E não se diga que a Resolução 01/86 do CONAMA foi revogada pela de número 237/97 porque, consoante a Lei de Introdução ao Código Civil, uma lei só revoga a outra quando com ela for incompatível ou quando regular totalmente a matéria de maneira diversa. Isso não ocorre com as citadas resoluções. A Resolução 237/97 regula o licenciamento ambiental. Ora, o estudo de impacto ambiental é instrumento da política nacional do meio ambiente que não se confunde com aquele: o antecede e incide em circunstâncias diversas. É um *plus*

³⁵ Lei 8.974/95.

³⁶ Como se viu, a legislação brasileira sobre biossegurança data da metade da década de 90.

em relação ao licenciamento, exigível para as atividades capazes de causar significativa degradação ambiental.

Ademais, a Resolução 237/97 do CONAMA só se refere ao estudo de impacto ambiental no seu art. 3º para reafirmar sua necessidade nas hipóteses de significativa degradação ambiental, efetiva ou potencial, assegurando-se a publicidade, nos exatos termos da Constituição Federal. O texto da Resolução 237/97 apresenta diferenças em relação às Resoluções 01/86 e 09/87 do CONAMA quanto às audiências públicas e independência da equipe multidisciplinar, mas que em nada afetam a matéria em comento.

Assim, a edição da Resolução 237/97 do CONAMA nenhuma alteração trouxe à matéria, até porque a garantia de realização de estudo de impacto ambiental para as hipóteses de degradação ambiental significativa, ainda que potencial, vem expressa na Constituição da República e lei ou ato jurídico normativo nenhum teria o condão de alterar tal previsão, sob pena de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, a sentença³⁷ proferida nos autos da ação cautelar proposta pelo GREENPEACE e IDEC contra União Federal, Monsanto do Brasil Ltda. e Monsoy Ltda., onde o Exmo. Dr. Antônio Souza Prudente, determinou depender a comercialização de sementes de soja geneticamente modificada à regulamentação das normas de biossegurança e rotulagem de organismos geneticamente modificados, bem como suspendeu o cultivo em escala comercial da soja *Round up ready*, até a apresentação e apreciação do estudo de impacto ambiental, perante o IBAMA.

³⁷ Sentença de lavra do Exmo. Juiz de Direito, Dr. Antônio Souza Prudente, em 10.08.99, processo n. 1998.34.00.027681-8, classe 9200, ação cautelar inominada, 6ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal.

6. A Câmara técnica do CONAMA

Recentemente instalou-se grupo de trabalho dentro da Câmara Técnica de licenciamento ambiental do CONAMA³⁸ para o licenciamento de OGMS.

O documento foi dividido em 1 - autorizações ambientais para atividades com OGMS, envolvendo funcionamento de laboratório, introdução de OGM vivo no país, importação de produto derivado de OGM, liberação experimental de OGM no meio ambiente e liberação de OGM e produtos derivados para uso comercial; 2 - exigibilidade de EIA/RIMA para atividades com OGMS, que deverá propor critérios para identificar quando o uso de OGM possa causar significativa degradação ambiental; e 3 - procedimentos para o EIA/RIMA de atividades com OGMS.

7. Termo de Referência para testes com OGMS na agricultura

Como antes já se referiu, o Rio Grande do Sul já conta com uma sugestão de termo de referência para testes com OGMS na agricultura, elaborado pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM.

Veja-se que o termo de referência para testes com OGMS na agricultura proposto pela FEPAM no Rio Grande do Sul contempla itens como alguns escolhidos aqui apenas para exemplificar: dentro do diagnóstico e caracterização ambiental - meio biótico, geologia e geomorfologia da área atingida, solo, dados meteorológicos – ventos (polinização), água (vetor de transporte), recursos hídricos e inúmeras outras circunstâncias que os limites deste trabalho não permitem expor mas que deixam clara a distinção entre a análise de risco feita pela CTNBIO e aquela que incumbe ao órgão ambiental, tudo a reforçar a necessida-

³⁸ A primeira reunião ocorreu em 10 de maio de 2000.

de de atuação conjunta e sincronizada entre os Ministérios da Saúde, Agricultura e Meio Ambiente, cada qual exercendo suas competências.

8. Principais reflexões que a matéria enseja:

8.1 Competência

Do histórico do que ocorreu no RS fica o alerta para a necessidade do exercício das competências constitucionalmente aos estados membros. Se a Constituição da República atribui competência concorrente aos estados para legislarem em matéria ambiental (art. 24, VI, VIII e XII) e para o exercício do poder de polícia legislativo (art. 23, II, VI, VII e VIII), não podem os estados membros abrirem mão dessa esfera de atuação, sob pena de subtraírem de seus cidadãos a possibilidade de regrarem atividades potencialmente lesivas aos seus interesses e às suas peculiaridades regionais.

8.2 Princípio da Ampla Defesa X Princípio da Precaução

Da menção feita às decisões proferidas pela 4ª Câmara Cível do TJ/RS e pela 3ª Turma do TRF da 4ª Região, é possível perceber uma predileção para a tutela do interesse individual em detrimento do interesse transindividual. Com a devida vênia, não se pode tratar riscos à saúde humana, animal, vegetal e ao próprio meio ambiente, como interesse capaz de aguardar o resultado do “devido processo legal”, sob pena de ser admitido o risco: ou o risco existe e é afastado por medidas preventivas; ou a urgência não está presente e o processo pode conviver com os prazos processuais definidos na legislação.

Como decidiu a 2ª Câmara Cível do TJ/RS “*nem sempre a defesa tem lugar antes da prática de ato administrativo. Hipóteses há em as*

circunstâncias, reclamam, em face da urgência e da necessidade, medidas de pronto, sendo o direito de defesa exercido posteriormente.”

Ou será que a vida, a saúde e a segurança podem aguardar os prazos do CPC?

8.3 Os efeitos do Parecer da CTNBio

A CTNBio tem atribuição para avaliação de idoneidade científica e tecnológica das atividades que envolvem organismos geneticamente modificados, no âmbito exclusivo da biossegurança. Ora, biossegurança engloba apenas a tecnologia de engenharia genética, que é a tecnologia do DNA ou RNA recombinante, estabelecendo os requisitos para o manejo de OGMs³⁹. Não avalia impacto ambiental, não licencia, não faz avaliação de eficácia agrônômica, de segurança alimentar ou de resíduos de agrotóxicos. Tais atribuições incumbem aos Ministérios do Meio Ambiente, Agricultura e Saúde, sem prejuízo das atividades dos estados.

8.4 Avaliação ambiental

A CTNBio tem admitido, mais recentemente, a competência do Ministério do Meio Ambiente para o licenciamento ambiental, porém, ainda assim, **admite o estudo de impacto ambiental apenas para os OGMS do grupo II do anexo I da Lei n. 8.974/95⁴⁰, quais sejam, os patogênicos, os capazes de cruzar com espécies existentes no meio ambiente, os capazes de transmitir marcadores de resistência a organismos, etc.**

A CTNBio considera os OGMs do Grupo I como não perigosos e, por isso, sem necessidade de EIA/RIMA.

³⁹ Transgênicos, publicação do MCT, site www.mct.gov.br/ctnbio. P. 15

⁴⁰ Posição da CTNBio no Grupo de Trabalho de OGMs, na Câmara Técnica de Licenciamento do CONAMA, segundo relato de representantes da FEPAM/RS.

Neste sentido indaga-se:

1. Quem garante que os organismos do grupo I do anexo I da Lei n. 8974/95 não têm efeitos nocivos ao meio ambiente (ver anexo I, alínea A, 3º item e alínea C, segundo item)? Com base em que critérios, com que metodologia e durante quanto tempo foram avaliados os OGMS para se concluir que não têm efeitos nocivos ao meio ambiente?

2. Com que critérios e em que período de avaliação se pode considerar um organismo como não patogênico?

O que a ciência hoje considera como inofensivo amanhã pode se demonstrar lesivo. Por exemplo, em 31 de maio de 2000, o jornal londrino *The Guardian*, publicou matéria dizendo que a Monsanto admitiu que a soja geneticamente modificada, Roundup Ready, tem fragmentos de genes não planejados.

Esses genes foram achados na soja transgênica comercializada há 4 anos nos Estados Unidos e usada na Grã-Bretanha como componentes de alimentos processados. Durante todo esse tempo, portanto, foi comercializada soja com genes desconhecidos. Ainda hoje não se conhece seus riscos.

3. Como concluir pela inexistência de seqüências nocivas conhecidas para vetores? Qual o critério utilizado? Qual o período de avaliação?

Como por exemplo, foi encontrado o gene de resistência ao Glufosinato de Amônio nos intestinos de abelhas.

Somente o Estudo de Impacto Ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto constitucionalmente é capaz de dar essas respostas.

Conclusão

Não há dúvida de que a biotecnologia representa a maior revolução deste final de século 20. Pouco conhecida e muito temida, esta nova ciência é capaz de gerar discursos inflamados tanto em sua defesa, quanto em seu rechaço.

A utilização de OGMs na agricultura, segundo os especialistas, tem como riscos à saúde humana, especialmente, a geração de genes de resistência a antibióticos, nas bactérias que produzem doenças. A cada dia – e não é preciso ser cientista para saber, os microorganismos patogênicos, responsáveis pela mais simples gripe até o ressurgimento de doenças esquecidas, como a tuberculose, estão mais fortes. Mesmo o leigo infere que os antibióticos comuns não apresentam o mesmo grau de eficiência.

Quanto aos riscos ambientais, teme-se o cruzamento entre espécies transgênicas e orgânicas ou entre as primeiras e fungos, tornando-as cada vez mais resistentes, como verdadeiras pragas, diminuindo a diversidade biológica.

Com relação aos OGMs resistentes a insetos não é desarrazoado imaginar que após algum tempo reproduzam-se insetos resistentes ao agrotóxico utilizado.

Por fim, no que tange aos impactos sócio-econômicos a distância entre os países se afirma abissal. Não é crível supor que países chamados em desenvolvimento, pobres em tecnologia, possam sentir-se a vontade com a introdução de novas tecnologias, por eles não conhecidas e pagas em sua propriedade industrial, com o risco da competição com a agricultura tradicional, sem a garantia que de haverá mercado para a agricultura orgânica, dada a constante mutação da correlação de forças no mercado mundial.

O profissional do direito, sem perder de vista que nenhuma ciência é isenta de ideologia, deve preocupar-se em guerrear pela aplicação do Direito, especialmente do Direito concernente aos interesses transindividuais, como garantia mesma de cidadania, sob pena de assistirmos inertes as mudanças sociais, econômicas e ecológicas como meros passageiros contemplando a paisagem que vai se modificando num caminho sem volta.