

VOTOVISTA

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra dispositivos da Lei 11.105/2005, que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados. Eis o teor dos dispositivos atacados:

“Art. 6º Fica proibido:

(...)

V – destruição ou descarte no meio ambiente de OGM e seus derivados em desacordo com as normas estabelecidas pela CTNBio, pelos órgãos e entidades de registro e fiscalização, referidos no art. 16 desta Lei, e as constantes desta Lei e de sua regulamentação;

(...)

Art. 10. A CTNBio, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, é instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, para prestar apoio técnico e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da PNB de OGM e seus derivados, bem como no estabelecimento de normas técnicas de segurança e de pareceres técnicos referentes à autorização para atividades que envolvam pesquisa e uso comercial de OGM e seus derivados, com base na avaliação de seu risco zoofitossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente.

(...)

Art. 14. Compete à CTNBio:

(...)

IV – proceder à análise da avaliação de risco, caso a caso, relativamente a atividades e projetos que envolvam OGM e seus derivados;

(...)

VIII – autorizar, cadastrar e acompanhar as atividades de pesquisa com OGM ou derivado de OGM, nos termos da legislação em vigor;

(...)

XX – identificar atividades e produtos decorrentes do uso de OGM e seus derivados potencialmente causadores de degradação do meio ambiente ou que possam causar riscos à saúde humana;

(...)

§ 1º Quanto aos aspectos de biossegurança do OGM e seus derivados, a decisão técnica da CTNBio vincula os demais órgãos e entidades da administração.

§ 2º Nos casos de uso comercial, dentre outros aspectos técnicos de sua análise, os órgãos de registro e fiscalização, no exercício de suas atribuições em caso de solicitação pela CTNBio, observarão, quanto aos aspectos de biossegurança do OGM e seus derivados, a decisão técnica da CTNBio.

§ 3º Em caso de decisão técnica favorável sobre a biossegurança no âmbito da atividade de pesquisa, a CTNBio remeterá o processo respectivo aos órgãos e entidades referidos no art. 16 desta Lei, para o exercício de suas atribuições.

§ 4º A decisão técnica da CTNBio deverá conter resumo de sua fundamentação técnica, explicitar as medidas de segurança e restrições ao uso do OGM e seus derivados e considerar as particularidades das diferentes regiões do País, com o objetivo de orientar e subsidiar os órgãos e entidades de registro e fiscalização, referidos no art. 16 desta Lei, no exercício de suas atribuições.

§ 5º Não se submeterá a análise e emissão de parecer técnico da CTNBio o derivado cujo OGM já tenha sido por ela aprovado.

§ 6º As pessoas físicas ou jurídicas envolvidas em qualquer das fases do processo de produção agrícola, comercialização ou transporte de produto geneticamente modificado que tenham obtido a liberação para uso comercial estão dispensadas de apresentação do CQB e constituição de CIBio, salvo decisão em contrário da CTNBio.

(...)

Art. 16. Caberá aos órgãos e entidades de registro e fiscalização do Ministério da Saúde, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, e da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República entre outras atribuições, no campo de suas competências, observadas a decisão técnica da CTNBio, as deliberações do CNBS e os mecanismos estabelecidos nesta Lei e na sua regulamentação:

(...)

§ 1º Após manifestação favorável da CTNBio, ou do CNBS, em caso de avocação ou recurso, caberá, em decorrência de análise específica e decisão pertinente:

(...)

III – ao órgão competente do Ministério do Meio Ambiente emitir as autorizações e registros e fiscalizar produtos e atividades que envolvam OGM e seus derivados a serem liberados nos ecossistemas naturais, de acordo com a legislação em vigor e segundo o regulamento desta Lei, bem como o licenciamento, nos casos em que a CTNBio deliberar, na forma desta Lei, que o OGM é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente;

§ 2º Somente se aplicam as disposições dos incisos I e II do art. 8º e do caput do art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nos casos em que a CTNBio deliberar que o OGM é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

§ 3º A CTNBio delibera, em última e definitiva instância, sobre os casos em que a atividade é potencial ou efetivamente causadora de degradação ambiental, bem como sobre a necessidade do licenciamento ambiental.

§ 4º A emissão dos registros, das autorizações e do licenciamento ambiental referidos nesta Lei deverá ocorrer no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias.

§ 5º A contagem do prazo previsto no § 4º deste artigo será suspensa, por até 180 (cento e oitenta) dias, durante a elaboração, pelo requerente, dos estudos ou esclarecimentos necessários.

§ 6º As autorizações e registros de que trata este artigo estarão vinculados à decisão técnica da CTNBio correspondente, sendo vedadas exigências técnicas que extrapolem as condições estabelecidas naquela decisão, nos aspectos relacionados à biossegurança.

§ 7º Em caso de divergência quanto à decisão técnica da CTNBio sobre a liberação comercial de OGM e derivados, os órgãos e entidades de registro e fiscalização, no âmbito de suas competências, poderão apresentar recurso ao CNBS, no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da data de publicação da decisão técnica da CTNBio.

(...)

Art. 30. Os OGM que tenham obtido decisão técnica da CTNBio favorável a sua liberação comercial até a entrada em vigor desta Lei poderão ser registrados e comercializados, salvo manifestação contrária do CNBS, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data da publicação desta Lei.

(...)

Art. 34. Ficam convalidados e tornam-se permanentes os registros provisórios concedidos sob a égide da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003.

Art. 35. Ficam autorizadas a produção e a comercialização de sementes de cultivares de soja geneticamente modificadas tolerantes a glifosato registradas no Registro Nacional de Cultivares - RNC do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 36. Fica autorizado o plantio de grãos de soja geneticamente modificada tolerante a glifosato, reservados pelos produtores rurais para uso próprio, na safra 2004/2005, sendo vedada a comercialização da produção como semente. (Vide Decreto nº 5.534, de 2005)

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá prorrogar a autorização de que trata o caput deste artigo.

Art. 37. A descrição do Código 20 do Anexo VIII da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, acrescido pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

"ANEXO VIII

Código Categoria Descrição Pp/gu 20

Uso de Recursos Naturais Silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; importação ou exportação da fauna e flora nativas brasileiras; atividade de criação e exploração econômica de fauna exótica e de fauna silvestre; utilização do patrimônio genético natural; exploração de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas, exceto para melhoramento genético vegetal e uso na agricultura; introdução de espécies geneticamente modificadas previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente; uso da diversidade biológica pela biotecnologia em atividades previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

(...)

Art. 39. Não se aplica aos OGM e seus derivados o disposto na Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, e suas alterações, exceto para os casos em que eles sejam desenvolvidos para servir de matéria-prima para a produção de agrotóxicos”.

A Procuradoria-Geral da República argumenta, em síntese, que a Constituição estabeleceu a proteção do meio ambiente como competência comum de todos os entes da federação. Entretanto, a pretexto de regulamentar os incisos II, IV e V do art. 225 da Constituição Federal, a legislação impugnada estabeleceu normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados de modo a limitar ou condicionar a competência dos entes federativos descentralizados, em flagrante afronta ao art. 23, VI, da Constituição. Afirma que a legislação impugnada submete a competência constitucional de Estados e Municípios à decisão exclusiva da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Além disso, alega violação ao princípio da precaução, na medida em que toda atividade relacionada a organismos geneticamente modificados causaria significativo impacto ambiental. Finalmente, aduz que a legislação desconsiderou a existência de decisões judiciais que obstavam o plantio comercial de soja geneticamente modificada, sem que houvesse prévio estudo de impacto ambiental.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, ao argumento de que não há ofensa direta à Constituição Federal e que a impugnação da exordial é genérica. No mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República apresentou, então, parecer em que ratifica os termos da exordial, ementado nos seguintes termos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dispositivos da Lei 11.105 /2005 (Lei de Biossegurança). Usurpação de competência comum da União, dos Estados e Municípios para tratar da proteção do meio ambiente. Dispensa indébita de EIA nas atividades relacionadas à biossegurança. Violação à coisa julgada material. Parecer pelo conhecimento e procedência da ação”.

O Min. Relator, Nunes Marques, encaminhou voto pelo conhecimento em parte da ação direta de inconstitucionalidade e pela improcedência dos pedidos, com a declaração de constitucionalidade dos “seguintes dispositivos da Lei 11.105, de 24 de março de 2005: inciso IV do art. 6º; art. 10; inciso IV, VIII, XX e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, e 6º do art. 14; §1º, inciso III e §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, e 7º do art. 16”.

O Min. Edson Fachin inaugurou divergência e, conhecendo a ação direta em maior extensão, declarou “inconstitucionais os arts. 6º, VI; 10; 14, IV, VIII, XX e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º; 16, § 1º, III e §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º; 30; 34; 35; 36; 37, todos da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005”.

Pedi vista para melhor debruçar-me sobre a questão controvertida nestes autos, tendo em vista sua relevância e complexidade.

É o breve relato. Passo a votar.

(I) Questões preliminares

De início, acompanho o Ministro Relator no que concerne ao não conhecimento desta ação direta quanto à impugnação do art. 36 da Lei 11.105/2005, uma vez que os efeitos da norma efetivamente se exauriram ao final do ano de 2005.

Contudo, no que concerne aos demais preceitos impugnados, acompanho a divergência inaugurada pelo Min. Edson Fachi e admito a ação direta.

Anoto que essas alegações foram articuladas com densidade suficiente à compreensão da controvérsia e apresentam como parâmetro de controle dispositivos constitucionais. Além disso, a alusão na petição inicial à Lei 6.938/1981 não infirma a correlação da tese do autor com o conteúdo do art. 225 da Constituição Federal, que por si só viabiliza o conhecimento desta ação.

Dessa forma, no que tange à admissibilidade da ação direta, acompanho em parte o Ministro Relator, apenas quanto ao não conhecimento da impugnação do art. 36 da Lei 11.105/2005.

Passo ao exame do mérito.

(II) Mérito

As questões controvertidas neste processo estão inseridas em dois blocos temáticos principais que têm desafiado a jurisprudência desta Corte: o federalismo e o meio ambiente.

Cabe a esta Corte definir, de um lado, se a União, ao editar regulamentação geral a respeito da exploração de organismos geneticamente modificados no Brasil, violou a competência concorrente dos estes federativos para promover a proteção do meio ambiente.

A par desse aspecto, será necessário perquirir se o ato normativo impugnado reduziu o patamar de proteção do meio ambiente, ofendendo o comando do art. 225 da Constituição Federal, sobretudo no que diz respeito ao papel atribuído ao CTNBio no licenciamento ambiental de organismos geneticamente modificados.

Há, portanto, alegações distintas de inconstitucionalidade formal – inobservância da estrutura de competência - e material – proteção insuficiente do meio ambiente -, que passo a analisar separadamente.

(ii.i) Inconstitucionalidade formal

Não é novidade que a Constituição de 1988 estabeleceu complexo edifício de competências materiais e legislativas para concretização, em regime de cooperação federativa, dos objetivos do Estado brasileiro. Há décadas a doutrina e a jurisprudência se debruçam sobre as normas constitucionais de competência de modo a delas extrair sistema coerente e funcional.

E nessa tarefa o êxito da comunidade jurídica certamente não é completo. Ainda pairam muitas dúvidas quanto ao espaço de cada ente na construção do ordenamento jurídico pátrio e na execução das políticas públicas correspondentes.

A temática do meio ambiente talvez seja aquela que ainda causa as maiores incertezas em entes federativos e agentes públicos. A Constituição Federal inseriu a matéria tanto na competência legislativa concorrente (art. 24) quanto na competência material comum (art. 23). O mesmo ocorre, aliás, com a promoção da saúde, também abrangida pelo âmbito de conformação do ato questionado. Senão vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

§ 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.

Para aferir em que catálogo de competências recai determinada questão e, portanto, determinar qual pessoa política possui prerrogativa para legislar sobre o assunto, deve ser feita uma subsunção da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado – ou seja, artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal.

Essa verificação é feita a partir de critérios interpretativos. Nos termos lecionados por Christoph Degenhart, o texto constitucional, ao descrever determinada matéria no catálogo de competências, pode elencar questões genéricas do cotidiano, como “floresta”, “fauna”, “flora”, “fauna”, “meio ambiente” (art. 24, VI, da Constituição Federal) ou referir-se a campos específicos do Direito, como “direito civil”, “direito penal”, “direito marítimo” (art. 22, I, da Constituição Federal). (DEGENHART, Christoph, *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60).

Ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: (i) a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e (ii) o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o *princípio da predominância de interesses*. (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60).

A questão controvertida nestes autos diz respeito ao exercício de **atividade legislativa**, voltada para o estabelecimento de “normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao

avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente” (art. 1º da Lei 11.105/2005).

Em outras palavras, a norma regulamenta, em todo território nacional, as atividades relacionadas a organismos geneticamente modificados – OGM, em nítida atuação legiferante, visando concretizar os comandos dos incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, além de se relacionar à produção, ao consumo e à defesa da saúde.

Por conseguinte, a análise de sua conformidade constitucional deve observar os critérios previstos no art. 24 da Constituição Federal, acima transcrito, que preconiza a competência legislativa concorrente sobre proteção do meio ambiente, produção, consumo e saúde pública, estruturada em torno de normas gerais da União.

Com efeito, em se tratando de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes que devem ser observadas pelos demais entes federados.

Sobre o tema, tive a oportunidade de registrar, em sede doutrinária, que:

A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados -membros. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo uma boa variedade de matérias, como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, conservação da natureza e proteção do meio ambiente, educação, proteção e integração social da pessoa portadora de deficiência, proteção à infância e à juventude, do patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico, assistência jurídica, defensoria pública etc.

A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – i. é, normas não exaustivas, leis -quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os Estados -membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir

lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente.

Na falta completa da lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar a norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar o alvitre federal. Opera -se, então, um bloqueio de competência, uma vez que o Estado não mais poderá legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali. Caberá ao Estado, depois disso, minudenciar a legislação expedida pelo Congresso Nacional. Haverá de ser analisado como a lei federal tratou do tema, para, em seguida, apurar-se a compatibilidade da norma das demais esferas da Federação com o regramento geral expedido pela União. A lei esta dual, que, a pretexto de minudenciar ou de suplementar lei federal, venha a perturbar, no âmbito local, o sistema que a União quis uniforme em todo o país, é inválida, por inconciliável com o modelo constitucional de competência legislativa concorrente.

No campo da competência concorrente, pode-se dizer que o propósito de entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. Ganha importância como critério aferidor de legitimidade da lei o fator da predominância do interesse em questão. Claro está que, se a lei federal sofre de inconstitucionalidade material, não se poderá afirmar que a lei estadual que dispõe sobre o assunto de outro modo é inválida, uma vez que a hipótese corresponderá a caso de inexistência de regramento geral da União sobre o tema, abrindo espaço para a legislação supletiva dos Estados-membros.

Se a lei federal vai além da disciplina geral, por seu turno, será ela própria inconstitucional. (**Curso de Direito Constitucional** . 18ª edição. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 961-962).

Nesse contexto normativo, a questão que se coloca consiste em definir se a lei impugnada, ao centralizar em órgão federal – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – a fiscalização e normatização do desenvolvimento e uso de organismos geneticamente modificados, contrariou esse esquema constitucional de competências legislativas concorrentes.

E aqui, o ponto fulcral é definir se a União extrapolou a competência para editar as normas gerais sobre o tema. Apenas nessa hipótese seria possível vislumbrar a inconstitucionalidade da lei federal. Em outras

palavras, uma vez afastadas as hipóteses de tratar-se de competência privativa da União ou comum aos entes federativos, e estando em jogo a impugnação de lei federal, cumpre examinar se houve o extravasamento do seu campo de atuação – normas gerais -, com a ingerência no espaço reservado aos Estados.

Não há consenso na doutrina sobre o conceito de normas gerais. Prevalcem alusões genéricas a essa espécie normativa, que não fornecem roteiro seguro, tampouco definitivo, sobre a matéria. Isso decorre, em grande parte, da complexidade do tema e da proposital vagueza do Constituinte.

Nessa linha, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello em artigo intitulado “ *O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro* ” publicado na edição 66 da Revista Interesse Público, ensina:

“Deveras, se é próprio de quaisquer leis serem gerais, ao se referir a ‘normas gerais’, o Texto da Lei Magna está, por certo, reportando-se a normas cuja ‘característica de generalidade’ é peculiar em seu confronto com as demais leis. Em síntese: a expressão ‘norma geral’ tem um significado qualificador de uma determinada compostura tipológica de lei. Nesta, em princípio, o nível de abstração é maior, a disciplina estabelecida é menos pormenorizada, prevalecendo a estatuição de coordenadas, de rumos reguladores básicos e sem fechar espaço para ulteriores especificações, detalhamentos e acréscimos a serem feitos por leis que se revestem da ‘generalidade comum’ ou quando menos nelas é reconhecível uma peculiaridade singularizadora em contraste com as demais”

Diego Moreira Neto, embora também admita a aridez da tarefa, identificou elementos essenciais ao conceito de normas gerais, auxiliando a compreensão do problema:

O legislador constitucional, com efeito, não fixou nenhuma forma especial que devesse revestir as normas gerais. Com isso, a lei ordinária poderá contê-las sem nenhuma distinção que as extirpe formalmente das normas específicas que, com elas, geralmente são baixadas.

Isto é muito comum porque a competência concorrente limitada em matéria de direito administrativo envolve, na maioria das vezes, a disciplina federal das atividades da própria União, segundo as

mesmas normas gerais de âmbito nacional baixadas no próprio diploma.

Não raro, o mesmo preceito legal contém indiscriminadas as duas normas: a geral, principiológica, e a específica, de natureza concreta.

São essas as circunstâncias que, na maior parte das vezes, dificultam o intérprete estadual que, na falta de um seguro discrimine doutrinário, não tem outra alternativa que usar de sua intuição ou recorrer à perigosa analogia, imprestável para as questões que envolvam competência.

A contribuição desta tese, na medida em que tenha logrado seu objetivo, é a afirmação de que o espaço intuitivo pode e deve ser reduzido pela ciência jurídica.

O conceito oferecido sublinha os seguintes elementos que consideramos essenciais:

1º - São declarações principiológicas – não se identificando com os princípios *tout court* ou as normas-princípios que possam contê-los.

2º - São declarações que cabem ser editadas pela União, no uso de sua competência concorrente limitada;

3º - São declarações que estabelecem diretrizes nacionais sobre certos assuntos – enumerados constitucionalmente.

4º - São declarações que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes – bem como pelos Municípios, quando na relação de competência limitada com a União ou, nas previsões constitucionais estaduais, com o Estado-Membro a que pertença.

5º - São declarações que, uma vez detalhadas, podem ser aplicadas direta e mediatamente às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos. (MOREIRA NETO. Diego de Figueiredo. Competência concorrente limitada. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 25, número 100, out./dez. 1988. P. 160-161).

A despeito das tentativas doutrinárias, é inegável a subsistência de indeterminação conceitual na qual prevaleceu sistema de condomínio legislativo que, propositalmente ou não, abre espaço indeterminado de regulamentação da matéria pela União. Em outras palavras, o contexto é eminentemente centralizador. Esse é também o diagnóstico de Luís Paulo Sirvinskas:

Excluindo-se a competência legislativa exclusiva da União, a maior parte das matérias é de competência concorrente, impondo-se à União a responsabilidade de disciplinar normas gerais, e aos Estados e Distrito Federal a edição de normas específicas. Essa distribuição de

competência traz em seu bojo o sentido da cooperação entre os entes federados na esfera administrativa e legislativa. A proteção do meio ambiente não deve ficar sob responsabilidade de um único ente da Federação, mas deve ser partilhada entre todas as entidades desta e a comunidade, em observância ao princípio maior previsto no art. 225 da CF.

A competência concorrente permite que dois ou mais entes da Federação possam legislar sobre a mesma matéria. Essa competência pode ser dividida em competência concorrente cumulativa e não-cumulativa. A primeira é a que permite à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre matérias a eles atribuídas sem limites prévios, enquanto a não-cumulativa não permite aos entes federados legislar plenamente, devendo respeitar a competência vertical dos entes de hierarquia superior. Nossa Constituição Federal adotou a competência concorrente não-cumulativa no sentido de atribuir à União a responsabilidade de legislar sobre normas de caráter geral (art. 24, §1º, da CF), e aos Estados e Distrito Federal, sobre normas específicas (art. 24, § 2º, da CF).

No Brasil, as normas gerais estabelecidas pela União são, em regra, extremamente detalhistas, restando aos Estados e ao Distrito Federal pouco ou nenhum espaço para legislar. A competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal é suplementar e tem por escopo detalhar os princípios formulados pela norma federal, respeitando-se as peculiaridades de cada unidade da Federação . (...)

Em havendo conflito entre as normas estaduais e as federais concorrentes, a doutrina tem sustentado a prevalência das normas de maior hierarquia, desde que tais normas sejam efetivamente de caráter geral. Mas é importante ressaltar que não pode haver invasão de competência entre os entes federados, não podendo a União estabelecer normas específicas nem os Estados e o Distrito Federal criar normas gerais. (...)

Não podemos olvidar que a União deverá editar normas de caráter geral, que têm por escopo estabelecer princípio de natureza fundamental a ser aplicada em todo o território nacional, não podendo especificar situações reservadas aos Estados. As particularidades devem ficar a cargo dos Estados, que deverão detalhar a legislação de acordo com suas peculiaridades. (SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental** . 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 120/121).

Diante desse cenário, esta Corte tem evitado enfrentar a temática das normas gerais sob o ângulo de sua natureza principiológica ou do necessário caráter de diretriz normativa. O ponto de partida parece ser o objeto de regulamentação: se o tema impõe tratamento uniforme, permite-

se a regência pormenorizada da União. Se a matéria convive bem com regras díspares, reserva-se aos Estados e aos Municípios algum espaço de atuação, **mas em regra apenas para atender peculiaridades regionais, em nítida expressão do princípio da predominância do interesse** . Confira-se:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FEDERALISMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. FLEXIBILIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO ANTRÓPICA EM APPs POR MEIO DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. TEMA REGULADO DE FORMA EXAURIENTE POR LEGISLAÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I – É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação. II - Nos termos do art. 24, VI e VII da Carta Magna, os entes federados têm 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, defesa do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. III – Em paralelo, a Constituição da República prevê que a União detém a competência para estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), com vistas a padronizar a regulamentação de certos temas, sendo os Estados e o Distrito Federal competentes para suplementar a legislação nacional (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais. IV – A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs. V - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III, 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais.

(ADI 5675, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022)

Quando esse critério é insuficiente, este Tribunal lança argumentos de inequívoca natureza material, como o grau de proteção a determinado direito fundamental. É o que ocorre em casos envolvendo meio ambiente, em que o critério da maior proteção ao bem jurídico funciona como ferramenta de validação ou bloqueio de iniciativas legislativas dos Estados. Senão vejamos:

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.

(ADI 5996, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 29-04-2020 PUBLIC 30-04-2020)

Portanto, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o princípio da predominância do interesse desempenha função elementar na definição

também da competência legislativa concorrente, em detrimento de desdobramentos conceituais da expressão “normas gerais”.

Assim, é necessário perquirir se, no tema controvertido, prepondera o interesse da União na edição de normatização nacional da matéria, bem como se existem peculiaridades regionais a serem regidas pelos Estados.

E ao analisar a matéria, **verifico que as normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades relativas a organismos geneticamente modificados impõem tratamento linear no território nacional. Ou seja, há inequívoca preponderância do interesse da União .**

A bem da verdade, é difícil vislumbrar peculiaridades regionais do tema a serem tratadas no âmbito estadual. A fiscalização da segurança desses organismos está atrelada a critérios científicos e uniformes, de modo que inexistente circunstância peculiar a um ente federativo que altere a conclusão do órgão técnico. Não há como segmentar o tratamento do tema a partir de divisas geográficas.

Ademais, admitir a interpretação federativa proposta pelo requerente significaria causar inequívoco tumulto institucional, com a necessidade de empresas e pesquisadores buscarem a aprovação de 27 agências regionais. Talvez esse cenário não seja catastrófico quando se reflete acerca de organismos relacionados à produção agrícola, mas não pairam dúvidas de que avanços tecnológicos na indústria e no setor de medicamentos seriam inviabilizados.

Basta observar que durante a pandemia de Covid-19, inúmeras vacinas aprovadas pela Anvisa utilizavam insumos com organismos geneticamente modificados chancelados pelo CTNBIO. Não é difícil imaginar que a dificuldade no enfrentamento da crise sanitária seria ainda mais árido se as empresas farmacêuticas fossem obrigadas a obter a chancela de 27 unidades federativas.

Neste ponto, convém salientar que, diversamente do que faz crer o requerente, os organismos geneticamente modificados não se restringem à atividade agrícola, embora essa seja sua expressão mais conhecida pela sociedade em geral. Atualmente, inúmeros setores da economia avançam a partir dessa tecnologia, o que de plano evidencia o despropósito de abordagem do assunto que proponha a sujeição de todo e qualquer organismo geneticamente modificado ao licenciamento de órgãos ambientais.

Portanto, na regulamentação da matéria em tela prepondera o interesse de a União construir tratamento uniforme em todo território nacional.

Essa compreensão foi sedimentada em precedente da minha relatoria sobre o tema, no qual esta Corte declarou a inconstitucionalidade de legislação do Estado do Paraná que estabelecia vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. Eis a ementa do referido julgado:

“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; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente”.

(ADI 3035, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 14-10-2005 PP-00007 EMENT VOL-02209-1 PP-00152 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 53-64)

Com efeito, a declaração de inconstitucionalidade da referida lei decorreu do reconhecimento de que a comercialização de organismos geneticamente modificados transcende a esfera de interesse de Estados singulares, razão por que não prescinde de disciplina geral e uniforme, em âmbito nacional.

Em sentido semelhante, cito também a ADI 3.645, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, cuja ementa assim dispõe:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS

ESTADOS. 1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. 2. Seja dispondo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente”.

(ADI 3645, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2006, DJ 01-09-2006 PP-00016 EMENT VOL-02245-02 PP-00371 RTJ VOL-00199-02 PP-00633 LEXSTF v. 28, n. 334, 2006, p. 75-91)

Anoto ainda que a remissão ao regramento atual do meio ambiente, sob o prisma da competência, mostra-se incoerente, já que a sistemática vigente centraliza o licenciamento ambiental, ou ao menos seu regramento, em órgãos eminentemente federais, como o Conama, o ICMBio e o Ibama.

De fato, é forçoso reconhecer que, diversamente do que argumentado pela respeitável divergência inaugurada pelo eminente Min. Edson Fachin, a jurisprudência desta Corte em matéria ambiental é inequivocamente centralizadora.

Cito, a título de exemplo, o julgamento da ADI 4.529, de relatoria da Min. Rosa Weber, quando nem mesmo regras diferenciadas de licenciamento ambiental foram placitadas por este Tribunal. Na oportunidade, fiquei vencido ao conclamar o Colegiado a permitir que iniciativas locais não fossem obstadas por alegações estanques de inconstitucionalidade formal. O acórdão foi assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 38, DO ESTADO DE MATO GROSSO. REQUISITOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS HIDRELÉTRICAS. FEDERALISMO. RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 24, VI, § 1º, E 225, § 1º, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO DE HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DAS HIPÓTESES DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Arguição preliminar de não cabimento da presente ação direta em razão da revogação do art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86, da sua não recepção pela Constituição Federal de 1988 e de configuração de ofensa reflexa ao texto constitucional. 1.1. Os parâmetros de controle invocados na presente ação direta são os arts. 24, VI, § 1º, e 225, § 1º, IV, da Constituição da República, não o art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/86. 1.2. A ação direta de inconstitucionalidade não se destina a averiguar a recepção de normas anteriores à atual Constituição. 1.3. A eventual análise de normas infraconstitucionais para a aferição do respeito à competência legislativa da União não caracteriza ofensa reflexa à Constituição. Preliminares rejeitadas. 2. No quadro da competência legislativa concorrente, incumbe à União a edição de normas gerais sobre direito ambiental. Já os Estados elaboram normas complementares a fim de atender às peculiaridades locais. A criação de hipóteses de dispensa de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras transborda o limite dessa competência. A Lei Complementar nº 28 do Estado de Mato Grosso inovou, seja ao aumentar o mínimo de fonte de energia primária idônea a criar uma presunção de significativa degradação ambiental, seja ao inserir novo requisito para o licenciamento, consistente na extensão da área inundada. Formulou regramento diverso e exorbitou da legislação federal sobre o tratamento da matéria. Configuração de invasão da competência geral da União. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 3. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o

art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material caracterizada. 4. Pedido julgado procedente.

(ADI 4529, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022)

Como se vê, a jurisprudência desta Corte em matéria de competência ambiental não respalda o pleito de inconstitucionalidade formal veiculado na petição inicial. O precedente acima, datado do final de 2022, evidencia que a percepção federativa consolidada pelo Tribunal não foi alterada por sua jurisprudência no cenário de crise pandêmica.

E não só a matéria ambiental. Em temas que requerem juízos primordialmente técnicos, são várias as agências federais que concentram atribuições análogas à da CTNBIO. Reporto-me especialmente à Agência Nacional de Vigilância Sanitária e à Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde – CONITEC, que atuam na área da saúde pública, ou seja, em âmbito também alcançado pela CTNBIO.

Pelo exposto, rejeito a alegação de inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados.

(ii.ii) Inconstitucionalidade material

Sob o ângulo material, alegou-se a violação ao princípio da precaução, uma vez que a lei impugnada confere ao CTNBIO a competência para “identificar atividades e produtos decorrentes do uso de OGM e seus derivados potencialmente causadores de degradação do meio ambiente ou que possam causar riscos à saúde humana” (art. 14, inciso XX).

Com isso, cabe a essa comissão de biossegurança delimitar os casos nos quais seria necessária a realização de licenciamento ambiental ou de estudo prévio de impacto ambiental, o que ensejaria, de acordo com o requerente, o decréscimo do grau de proteção ambiental.

A pretensão não merece prosperar.

A vinculação do procedimento de licenciamento ambiental de OGM ao crivo técnico da CTNBio não contraria o sistema de proteção ambiental imposto pelo art. 225 da Constituição Federal, tampouco implica redução do patamar de tutela do meio ambiente .

Com efeito, o art. 225 da Constituição Federal prevê o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (caput), cujo significado é densificado pelos comandos dirigidos ao Poder Público no §1º, dentre os quais se incluem a fiscalização de entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (inciso II) e a exigência, na forma da lei, de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (inciso IV).

Observo que a Constituição não estabelece um dever de realização de EIA/RIMA em todas as atividades que impactam o meio ambiente, mas naquelas consideradas de significativa degradação, de acordo com a regulamentação estabelecida em lei. Assim, a Constituição, ao contrário de estabelecer uma obrigatoriedade de realização de EIA/RIMA, delegou ao legislador o poder de conformar esse instituto, o que foi promovido pela Lei 11.105/2005.

A diretriz constitucional é inequívoca e autoaplicável, cabendo a provocação do Poder Judiciário para sua adequada implementação; porém, é inegável que o Constituinte reservou amplo espaço de conformação ao legislador .

Cabe aos Poderes Legislativo e Executivo construir e implementar a política pública apta a dar pleno cumprimento aos deveres impostos ao Poder Público. Nesse sentido, há múltiplos caminhos que podem ser trilhados para concretização desses comandos, sendo certo que nenhum deles foi constitucionalizado.

A própria regulamentação atual do licenciamento ambiental, por exemplo, utilizada como referencial pelo requerente, está sujeita a

constantes alterações pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. Basta observar que o legislador federal delegou ao CONAMA, no art. 8º, inciso I, da Lei 6.938/1981, em redação conferida pela Lei 7.804/1989 “normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”. E o próprio CONAMA, no exercício desse mister, editou inúmeras resoluções sobre o assunto, entre as quais se destacam a Resolução 1/1989 e a Resolução 237/1997.

Ao que parece, o objetivo do requerente é constitucionalizar determinada política pública, incorporando ao texto constitucional diretrizes legais e infralegais nele não contidas, o que é de todo inapropriado, mesmo em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

O que cabe verificar, neste processo objetivo, é se houve decréscimo do grau de proteção ambiental, sem qualquer vinculação à escolha pretérita do legislador ou de órgão técnico regulador. A comparação entre os modelos legais é válida apenas com o objetivo de evidenciar eventual redução da tutela do meio ambiente.

E ao efetuar essa análise, **verifico que inexistem qualitativamente diferenças de proteção entre o regime geral de licenciamento ambiental e a sistemática do diploma impugnado.**

Diversamente do que alega o requerente, a Resolução nº 237/1997 do CONAMA, que estabelece os critérios de licenciamento ambiental, não impõe a realização de EIA/RIMA a nenhum empreendimento, delegando à autoridade competente a definição das atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente (art. 3º).

Em outras palavras, nem mesmo no fluxo ordinário de licenciamento ambiental há a definição *a priori* das atividades sujeitas à realização do EIA/RIMA, delegando ao órgão responsável pelo licenciamento a avaliação da necessidade desse estudo ou de outros estudos de impacto ambiental.

Mesmo no que concerne ao licenciamento ambiental - em relação ao qual há rol exemplificativo de atividades a ele sujeito -, o art. 2º, § 2º, da Resolução nº 237/1997 prevê que “caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”.

Assim, é possível que o órgão competente para proceder ao licenciamento ambiental defina critérios de exigibilidade específicos para cada atividade, adequando o rol abstrato da lista aos riscos e peculiaridades ambientais.

E o que faz a Lei 11.105/2005? Submete essa análise a órgão técnico especializado em biossegurança, solução razoável e integralmente compatível com o comando do art. 225 da Constituição Federal.

Por conseguinte, é forçoso reconhecer que **não se pode extrair da Constituição Federal a obrigatoriedade de realização de EIA/RIMA ou de licenciamento perante órgãos ambientais (até porque estes não estão previstos no texto constitucional) em todos os casos de organismos geneticamente modificados, muito menos de que essa análise cabe unicamente ao CONAMA**.

Neste ponto, saliento que as alegações veiculadas na petição inicial são absolutamente contrafactuais. Nada há de evidências - que tampouco surgiram ao longo da instrução processual - no sentido de que o arranjo institucional estabelecido pela Lei 11.105/2005 implique menor grau de proteção ambiental.

A CTNBio consiste em órgão colegiado de caráter técnico vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, com composição plural e qualificada. Inexiste diferença qualitativa em relação aos órgãos ambientais, como o CONAMA, cuja composição sequer está prevista em lei.

Confira-se, a propósito, a composição da CTNBio:

Art. 11. A CTNBio, composta de membros titulares e suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, será constituída **por 27 (vinte e sete) cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente**, sendo:

I – 12 (doze) especialistas de notório saber científico e técnico, em efetivo exercício profissional, sendo:

- a) 3 (três) da área de saúde humana;
- b) 3 (três) da área animal;
- c) 3 (três) da área vegetal;
- d) 3 (três) da área de meio ambiente;

II – um representante de cada um dos seguintes órgãos, indicados pelos respectivos titulares:

- a) Ministério da Ciência e Tecnologia;
- b) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- c) Ministério da Saúde;
- d) Ministério do Meio Ambiente;
- e) Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- f) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- g) Ministério da Defesa;
- h) Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República;
- i) Ministério das Relações Exteriores;

III – um especialista em defesa do consumidor, indicado pelo Ministro da Justiça;

IV – um especialista na área de saúde, indicado pelo Ministro da Saúde;

V – um especialista em meio ambiente, indicado pelo Ministro do Meio Ambiente;

VI – um especialista em biotecnologia, indicado pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

VII – um especialista em agricultura familiar, indicado pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário;

VIII – um especialista em saúde do trabalhador, indicado pelo Ministro do Trabalho e Emprego.

Como se vê, a lei exige sólida formação científica dos integrantes da Comissão, proporcionando ambiente plural, com especialistas em saúde humana, meio ambiente, área animal, área vegetal e defesa do consumidor, além de representantes dos Ministérios.

E mais, a própria composição do órgão evidencia que é realizada a análise do OGM também na perspectiva ambiental, de modo que, mesmo quando não submetido o caso aos órgãos ambientais, a tecnologia é avaliada sob o crivo da proteção exigida pelo art. 225 da Constituição Federal.

Reputo esse aspecto da discussão importante porque a argumentação do requerente conduz ao equívoco de se entender que a não sujeição do OGM aos órgãos ambientais implica que não haverá a análise de sua viabilidade ambiental.

Trata-se de conclusão falaciosa, tendo em vista que o CTNBio é instância qualificada para realizar o estudo do OGM inclusive sob o prisma

ambiental. É dizer, nenhum OGM será validado sem a prévia avaliação, pela CTNBio, de seu risco zoofitossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente (art. 10, caput, da Lei 11.105/2005) .

Bem por isso o art. 6º, inciso VI, da Lei 11.105/2005, expressamente proíbe a “liberação no meio ambiente de OGM ou seus derivados, no âmbito de atividades de pesquisa, sem a decisão técnica favorável da CTNBio e, nos casos de liberação comercial, sem o parecer técnico favorável da CTNBio, ou sem o licenciamento do órgão ou entidade ambiental responsável, quando a CTNBio considerar a atividade como potencialmente causadora de degradação ambiental, ou sem a aprovação do Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, quando o processo tenha sido por ele avocado, na forma desta Lei e de sua regulamentação”.

Ressalto ainda que **o legislador assegurou a extensa participação da sociedade civil nas escolhas dos integrantes, vinculando a escolha até mesmo dos especialistas indicados pelos Ministérios a listas tríplices elaboradas por sociedades científicas e organizações da sociedade civil** . Senão vejamos:

§ 1º Os especialistas de que trata o inciso I do caput deste artigo serão escolhidos a partir de lista tríplice, elaborada com a participação das sociedades científicas, conforme disposto em regulamento.

§ 2º Os especialistas de que tratam os incisos III a VIII do caput deste artigo serão escolhidos a partir de lista tríplice, elaborada pelas organizações da sociedade civil, conforme disposto em regulamento.

Perceba, portanto, que o legislador estruturou instância técnica com autonomia e composição qualificada, extensamente previstos em lei ordinária, em contornos de que nem mesmo os órgãos ambientais se revestem .

Em outras palavras, a lei impugnada atribuiu a órgão técnico adequadamente estruturado e qualificado a tarefa de analisar a necessidade de submeter OGM ao procedimento de licenciamento ambiental, o que não contraria, mas, sim, concretiza o princípio da precaução.

Alegou-se ainda, na petição inicial, que a Lei 11.105/2005, ao submeter a necessidade de licenciamento ambiental de OGM ao crivo da CTNBio, suprimiu mecanismos de participação da comunidade no procedimento, como as audiências públicas, em ofensa ao princípio democrático.

O argumento é manifestamente improcedente. A um, porque a disciplina do licenciamento ambiental e do EIA/RIMA apenas faculta a realização de audiências públicas (art. 11, § 2º, da Resolução 1/1986 e art. 10, inciso V, da Resolução 237/1997, ambas do CONAMA). Noutros termos, ainda que o CTNBio entenda necessário o licenciamento ambiental ou o EIA/RIMA, ainda assim o regramento atual não obriga a realização de audiência pública.

Em segundo lugar, **a Lei 11.105/2005 expressamente prevê a realização de audiências públicas no âmbito do procedimento de controle de OGM :**

Art. 15. A CTNBio poderá realizar audiências públicas, garantida participação da sociedade civil, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Em casos de liberação comercial, audiência pública poderá ser requerida por partes interessadas, incluindo-se entre estas organizações da sociedade civil que comprovem interesse relacionado à matéria, na forma do regulamento.

A alegada ofensa ao princípio democrático é, portanto, estapafúrdia. Não só a legislação impugnada prevê a realização de audiência pública, como o faz em termos muito similares à própria normatização do licenciamento ambiental.

Por fim, o requerente sustentou a violação à coisa julgada, ao argumento de que “os artigos 30, 34, 35 e 36 da Lei nº 11.105/05 não consideraram duas decisões judiciais em plena vigência exaradas no âmbito da Ação Cívica Pública (sic) interpostas pelas associações civis Idec e Greenpeace contra a União Federal, para que não houvesse liberação para plantio comercial da soja geneticamente modificada Roundup Ready, resistente ao herbicida Roundup (Glifosato) sem o estudo prévio de impacto ambiental”.

No ponto, consigno que as decisões judiciais em tela, proferidas em processos subjetivos, não vinculam a atividade legiferante do Poder Legislativo, em homenagem ao princípio da separação entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal).

A bem da verdade, nem mesmo decisões desta Corte em sede de controle concentrado de constitucionalidade têm o condão de tolher a atuação legislativa do Congresso Nacional. É o que se extrai do precedente firmado na ADI 5105, cujo acórdão foi ementado nos seguintes termos:

(...) 1. O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções juriscêntricas no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes. 2. O princípio fundamental da separação de poderes, enquanto cânone constitucional interpretativo, reclama a pluralização dos intérpretes da Constituição, mediante a atuação coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribua, com suas capacidades específicas, no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional e no aperfeiçoamento das instituições democráticas, sem se arvorarem como intérpretes únicos e exclusivos da Carta da República. 3. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional. 4. **Os efeitos vinculantes, ínsitos às decisões proferidas em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, não atingem o Poder Legislativo, ex vi do art. 102, § 2º, e art. 103-A, ambos da Carta da República.** 5. **Consectariamente, a reversão legislativa da jurisprudência da Corte se revela legítima em linha de princípio, seja pela atuação do constituinte reformador (i.e., promulgação de emendas constitucionais), seja por inovação do legislador infraconstitucional (i.e., edição de leis ordinárias e complementares), circunstância que demanda providências distintas por parte deste Supremo Tribunal Federal.** 5.1. A emenda constitucional corretiva da jurisprudência modifica formalmente o texto magno, bem como o fundamento de validade último da legislação ordinária, razão pela qual a sua invalidação deve ocorrer nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da CRFB/88 (i.e., limites formais, circunstanciais, temporais e materiais), encampando, neste particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais. 5.2. A legislação infraconstitucional que colida frontalmente com a jurisprudência (leis in your face) nasce com presunção iuris tantum de inconstitucionalidade, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de

novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem, em exemplo acadêmico de mutação constitucional pela via legislativa. Nesse caso, a novel legislação se submete a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, nomeadamente quando o precedente superado amparar-se em cláusulas pétreas. 6. O dever de fundamentação das decisões judicial, inserto no art. 93 IX, da Constituição, impõe que o Supremo Tribunal Federal enfrente novamente a questão de fundo anteriormente equacionada sempre que o legislador lançar mão de novos fundamentos. (...)

(ADI 5105, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 15-03-2016 PUBLIC 16-03-2016)

Se a decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade não vincula o Poder Legislativo, é forçoso reconhecer que decisões proferidas em ação civil pública, que em regra sequer apresentam eficácia *erga omnes* ou abrangência nacional, não poderiam ensejar a inconstitucionalidade de lei federal posterior que as contraria.

Dessa forma, rejeito também quanto a esse ponto a alegação de inconstitucionalidade.

(III)

Ante o exposto, declaro a perda de objeto da ação direta em relação ao art. 36 da Lei 11.105/2005, com a consequente extinção parcial do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do CPC.

No que concerne aos demais dispositivos, julgo improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta para declarar a constitucionalidade da Lei 11.105/2005.

É como voto.