

Supremo Tribunal Federal

06/04/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.035-3 PARANÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQUERENTE(S) : PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADVOGADO(A/S) : ADMAR GONZAGA NETO
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ

EMENTA: 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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.162, de 27 de outubro de 2003, do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 06 de abril de 2005.

MINISTRO NELSON JOBIM - PRESIDENTE

MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR

Supremo Tribunal Federal

06/04/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.035-3 PARANÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQUERENTE(S) : PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADVOGADO(A/S) : ADMAR GONZAGA NETO
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) :

Registro que o presente relatório, assim como o voto, é comum às Ações Diretas n.ºs. 3035 e 3054.

O parecer da Procuradoria-Geral da República assim relata a controvérsia:

"Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizadas uma pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul e a outra pelo Partido da Frente Liberal - PFL em face da Lei Estadual n.º 14.162/03, publicada no Diário Oficial do Estado do Paraná em 27/10/2003, que *"veda o cultivo, manipulação, importação, industrialização e comercialização de organismos geneticamente modificados (OGMs), conforme específica"*.

2. Sustentam os requerentes, em síntese, que a norma infraconstitucional impugnada contraria o disposto nos artigos 1º, caput e IV; 5º, LIV e XV; 18; 22, I, VIII e X; 23, VIII ; 24, V, VI e XII; 25 e 170, II e IV da Constituição da República.

3. Assim dispõe a norma impugnada:

"Art. 1º - Fica vedado o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados (OGMs) destinados à produção agrícola, alimentação humana e animal no Estado do Paraná, exceto para fins de pesquisa científica, conforme o disposto nesta Lei,

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

visando proteger a vida e a saúde do homem, dos animais e das plantas, bem como o meio ambiente.

Art. 2º - Fica vedada a utilização do Porto de Paranaguá para a exportação e importação de organismos geneticamente modificados (OGMs).

Art. 3º - Aplica-se, para os efeitos desta lei o conceito de Engenharia Genética e Organismos Geneticamente Modificados constantes na Lei Federal 8.974 de 5 de janeiro de 1.995 ou outra que a vier substituí-la.

Art. 4º - Esta Lei não se aplica quando a modificação genética for obtida através das seguintes técnicas, desde que não impliquem a utilização de OGM como receptor ou doador:

I - mutagênese;

II - formação e utilização de células somáticas de hibridoma animal;

III - fusão celular, inclusive a de protoplasma, de células vegetais, que possa ser produzida mediante métodos tradicionais de cultivo;

IV - autoclonação de organismos não-patogênicos que se processe de maneira natural.

Art. 5º - Fica vedada a comercialização de produtos que em sua composição contenham substância proveniente de OGMs, e que tenham como destino a alimentação humana ou animal.

Parágrafo único - a violação deste artigo sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei.

Art. 6º - Todas as empresas ou organizações públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, que desenvolvam no Estado do Paraná pesquisas, testes, experiências e outras atividades na área da biotecnologia e engenharia genética, envolvendo Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), bem como os produtos advindos desta tecnologia, deverão notificar o Conselho Técnico Estadual de Biossegurança - CTEBio.

Parágrafo único - A notificação de que trata este Artigo, será acompanhada dos seguintes documentos:

I - pareceres técnicos federais que autorizam as pesquisas, os testes, as experiências e outras atividades em Engenharia Genética ou

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), conforme instruções normativas da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio; II- Certificado de Qualidade em Biossegurança - CQB, concedido pela CTNBio referentes às instalações onde são desenvolvidas as pesquisas, os testes, as experiências e outras atividades, que envolvam OGMs ou derivados; III - Carta comprovando a designação de responsável técnico para a área, sendo indispensável seu credenciamento junto a sua entidade profissional;

IV - ...Vetado...;

V - Informação escrita sobre a localização da área, as quantidades cultivadas e colhidas e o local onde os produtos se encontram armazenados.

Art. 7º - O descumprimento ao disposto no artigo anterior, será fato impeditivo à continuidade das atividades ali descritas, devendo o Conselho Técnico Estadual de Biossegurança - CTEBio - tomar as providências cabíveis.

Art. 8º - É vedado às instituições financeiras operadoras do sistema de crédito rural aplicar recursos no financiamento do cultivo ou manipulação em desacordo com a legislação em vigor.

Art. 9º - ...Vetado...;

Art. 10 - ...Vetado...;

§ 1º - ...Vetado...;

§ 2º - ...Vetado...;

Art. 11 - ...Vetado...;

Parágrafo único - ...Vetado...;

Art. 12 - ...Vetado...;

Art. 13 - ...Vetado...;

Art. 14 - ...Vetado...;

§ 1º - ...Vetado...;

§ 2º - ...Vetado...;

Art. 15 - Os recursos decorrentes da aplicação desta Lei serão destinados ao Fundo de Equipamento Agropecuário - FEAP -, que os destinará para apoio às atividades voltadas a biossegurança, de acordo com o plano de aplicação aprovado pelo Conselho Técnico Estadual de Biossegurança - CTEBio.

Art. 16 - As entidades que estiverem

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

desenvolvendo atividades reguladas por esta Lei na data de sua publicação, deverão adequar-se às suas disposições no prazo de cento e vinte dias, contados da publicação do decreto que a regulamentar, bem como apresentar relatório circunstanciado dos produtos existentes, pesquisas ou projetos em andamento envolvendo OGMs, autorizados pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio.

Art. 17 - Esta lei será regulamentada por decreto do Governador do Estado no prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 18 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação e terá efeitos até a data de 31 de dezembro de 2006."

4. A medida cautelar restou deferida por esse Excelso Pretório, em 19 de dezembro de 2003, cujo acórdão restou assim ementado:

"EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de nº 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; ao art. 24, I e VI; ao art. 25; e ao artigo 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade no que toca à potencial ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Deferida acautelar." (ADI 3035)

Prestadas as devidas informações e ouvida a douta Advocacia-Geral da União, vieram os autos a esta Procuradoria-Geral da República para manifestação." (fls. 122/125)

Após as informações, manifestaram-se o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

O parecer do Ministério Público é pela procedência da ação (fls. 122/127).

É o relatório.

Supremo Tribunal Federal

06/04/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.035-3 PARANÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):

Na decisão liminar já havia anotado, verbis:

"A lei estadual disciplina tanto matérias de competência privativa da União quanto matérias de competência concorrente.

Do exame do ato impugnado, especialmente em seus arts. 1º, 2º, e 5º, verifica-se potencial ofensa à competência privativa da União no que toca à disciplina sobre comercialização (art. 22, I, da CF), importação e exportação (art. 22, VIII, CF), e regime dos portos (art. 22, X, CF).

Também é plausível a alegação de inconstitucionalidade no que toca às matérias de competência legislativa concorrente.

A lei estadual estabelece normas restritivas quanto ao cultivo, manipulação e industrialização de OGM's tendo em vista, entre outros aspectos, preocupações de índole sanitária e ambiental. Também estabelece regras restritivas quanto ao financiamento do cultivo e manipulação de OGM's em desacordo com a lei estadual.

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

Tais matérias, em um primeiro exame, estão sujeitas à disciplina concorrente da União e dos Estados, uma vez que se relacionam à produção e ao consumo (art. 24, V, da CF), à proteção do meio ambiente (art. 24, VI, CF), e à proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF).

Salvo melhor exame quando do julgamento do mérito, tanto a Medida Provisória n° 131 quanto outros atos normativos federais (referidos naquela mesma Medida Provisória) fixam disciplina geral que não parece deixar margem para as restrições estabelecidas na norma impugnada.

Não se afigura admissível que no uso da competência residual o Estado do Paraná formule uma disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral.

Na referida Medida Provisória encontra-se uma disciplina específica em relação ao plantio e comercialização de soja geneticamente modificada. Mais precisamente, conforme se lê no seu art. 1°, a MP 131 estabelece disciplina de exceção, consideradas as normas acerca dos OGM's, voltada especificamente para o plantio de soja da safra de 2003. Referido ato federal, objeto de ação direta que será apreciada por esta Corte, admite o plantio e comercialização de espécies de soja geneticamente modificadas, desde que observadas determinadas condições. Aplicada a Lei estadual, restará obviamente prejudicada a eficácia do ato federal, que foi editado para a solução de um problema que transcende a esfera de Estados singulares.

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

Mas não é apenas em relação ao plantio de soja que houve o exercício da competência legislativa da União para editar normas gerais.

Há pelo menos uma Lei federal que, de modo mais amplo que aquela Medida Provisória, contempla a matéria ora disciplinada pelo Estado do Paraná. Refiro-me, especialmente, à Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, que estabelece normas sobre o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados.

Referida Lei, conforme explicita seu primeiro dispositivo, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização no uso das técnicas de engenharia genética na construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte de organismo geneticamente modificado, visando a proteger a vida e a saúde dos seres humanos, dos animais e das plantas, bem como o meio ambiente (art. 1º). Ou seja, desde logo se vê que tal norma federal tem por objetivo a fixação de uma disciplina geral sobre os temas que foram objeto do ato estadual impugnado.

Não é difícil perceber que as normas estaduais estão a se superpor a uma disciplina de caráter geral formulada no âmbito da União.

Como regra geral, ao contrário do que ocorre na lei estadual paranaense, o cultivo, a manipulação e a industrialização de OGM's, na Lei 8.974, não são objeto de uma vedação absoluta. A Lei 8.974 estabelece uma série de condições para a produção,

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

manipulação, transporte, consumo, liberação e descarte de OGM's. Condições bastante restritivas, cabe dizer. Há também proibições de caráter absoluto na Lei federal, mas tais proibições dirigem-se a hipóteses determinadas, e não a qualquer tipo de produção de OGM's. Assim, em seu art. 8º, proíbe, nas atividades relacionadas a OGM:

*"I - qualquer manipulação genética de organismos vivos ou o manejo **in vitro** de ADN/ARN natural ou recombinante, realizados em desacordo com as normas previstas nesta Lei;*

II - a manipulação genética de células germinais humanas;

*III - a intervenção em material genético humano **in vivo**, exceto para o tratamento de defeitos genéticos, respeitando-se princípios éticos, tais como o princípio de autonomia e o princípio de beneficência, e com a aprovação prévia da CTNBio;*

IV - a produção, armazenamento ou manipulação de embriões humanos destinados a servir como material biológico disponível;

*V - a intervenção **in vivo** em material genético de animais, excetuados os casos em que tais intervenções se constituam em avanços significativos na pesquisa científica e no desenvolvimento tecnológico, respeitando-se princípios éticos, tais como o princípio da*

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

responsabilidade e o princípio da prudência, e com aprovação prévia da CTNBio;

VI - a liberação ou o descarte no meio ambiente de OGM em desacordo com as normas estabelecidas pela CTNBio e constantes na regulamentação desta Lei."

Há também na Lei 8.974 definição de competências de órgãos federais quanto a atividades voltadas à fiscalização e ao controle. (art. 7º)

A introdução de produtos contendo OGM no País encontra previsão nos § 1º e 2º do art. 8º, que exigem entre parecer prévio do CTNBio e autorização do órgão de fiscalização competente.

Enfim, nesse exame cautelar, cabe concluir, no que toca aos temas que poderiam ser objeto da atuação legislativa estadual, ou seja, temas afetos à competência concorrente, que já há uma disciplina geral fixada na esfera de competência da União.

Verifica-se, portanto, que já existe uma legislação federal que se superpõe à disciplina estadual impugnada.

De fato, considerada apenas Lei 8.974, tem-se um ato federal com regramento que abrange toda a matéria tratada no ato estadual impugnado. Nesse contexto, não parece razoável admitir a existência de um ato estadual que, ao fixar disciplina de caráter nitidamente geral, acaba por afastar a aplicação daquele ato federal.

A vedação de financiamento, da mesma forma, representa excesso na competência legislativa

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

estadual no que toca ao direito financeiro. Note-se que a Medida Provisória nº 131, em seu art. 6º, veda a instituições financeiras oficiais de crédito aplicar recursos no financiamento da produção e plantio de variedades de soja obtidas em desacordo com a legislação em vigor.

A obrigação de notificação ao Conselho Técnico Estadual de Biosegurança, por sua vez, é acessória às restrições fixadas na legislação estadual, razão pela qual, suspensas aquelas restrições, necessária a suspensão dessa exigência.

Tal relação de acessoriedade também se dá quanto às normas de destinação de recursos, de fixação de prazo para a adequação à lei, para a regulamentação pelo Governador do Estado, e o prazo para a eficácia da lei. Por essa razão, também é conveniente a sua suspensão.

Em princípio, não se vislumbra interesse jurídico para a suspensão do art. 3º, que cuida da utilização de conceitos de engenharia genética e OGM contidos em lei federal. O mesmo ocorre quanto aquele dispositivo que exclui determinadas atividades das vedações da Lei (art. 4º). Todavia, considerado o complexo normativo impugnado, resta evidente que tais normas, isoladamente, não fazem sentido algum. Considero, desse modo, conveniente a suspensão desses dispositivos." (fls. 89/94)

Tanto a manifestação do Advogado-Geral da União quanto a do Procurador-Geral da República acabam por endossar os fundamentos adotados por esta Corte quando do julgamento da cautelar.

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

Em sua manifestação, asseverou a Advocacia-Geral da União:

“Conforme bem salientou o eminente relator desta ação, a comercialização de organismos geneticamente modificados é assunto que transcende a esfera dos Estados singulares e encontra-se regulamentada na Lei n° 9.874, de 5.01.1995, e na Medida Provisória n° 131, de 25.09.2003, convertida na Lei Federal n° 10.814, de 15.12.2003, e em outros atos normativos federais nela referidos” (fl. 116)

Na mesma manifestação, a Advocacia-Geral da União também registra a existência de precedente desta Corte que é relevante para a elucidação do caso em exame. Trata-se da ADI 2.396, da relatoria da Ministra Ellen Gracie (DJ de 1.8.2003), que foi assim ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1°; 170, CAPUT, II E IV; 1°; 18 E 5° CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1° E 2° DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei n° 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1° e de seus §§ 1°, 2° e 3°, do art. 2°, do art. 3° e §§ 1° e 2° e do

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.035 / PR

parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul.”

Na mesma linha é a manifestação da Procuradoria-Geral da República, *verbis*:

“6. Como foi explanado no julgamento da medida cautelar, a comercialização de organismos geneticamente modificados é assunto que transcende a esfera de Estados singulares, sendo que o Estado-membro exorbitou de sua competência ofendendo a competência privativa da União, adotando, inclusive, os conceitos da Lei Federal nº 8.974, de 05 de janeiro de 1995.”

Ratifico, portanto, as considerações que fiz quando do exame da cautelar e concluo meu voto no sentido de julgar procedente a ação direta e declarar a inconstitucionalidade Lei impugnada em sua íntegra.

Supremo Tribunal Federal

TRIBUNAL PLENO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.035-3 PARANÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQUERENTE(S) : PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADVOGADO(A/S) : ADMAR GONZAGA NETO
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 14.162, de 27 de outubro de 2003, do Estado do Paraná, nos termos do voto do relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Falou pelo requerente o Dr. Admar Gonzaga Neto. Plenário, 06.04.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos
Fonteles.

Luiz Tomimatsu
Secretário