

## Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e a Responsabilidade Objetiva na Proteção da Biodiversidade

### [Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) and the Objective Responsibility in the Protection of Biodiversity]

Lucas de Souza Lehfeld<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Faculdades Integradas Fafibe – Bebedouro – SP  
lehfeldrp@gmail.com

**Abstract.** *The present article intends to demonstrate the responsibility of the Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) in the effectiveness of the national politics of biotechnology rules, specially with regard to the organisms genetically modified and the protection of the biodiversity.*

**Keywords.** *CTNBio; biotechnology rules; organisms genetically modified; responsibility*

**Resumo.** *O presente artigo pretende demonstrar a responsabilidade da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) na efetividade da política nacional de biossegurança, especialmente quanto aos organismos geneticamente modificados e à proteção da biodiversidade.*

**Palavras-chave.** *CTNBio; biossegurança; organismos geneticamente modificados; responsabilidade*

#### 1. Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)

Observa-se através das diversas legislações e convenções internacionais - Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano em 1972, Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1982, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992 (ECO-29), Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas em 1982, Protocolo de Quioto em 1997 e Protocolo de Cartagena em 2000 - que não é recente a preocupação mundial do homem com a preservação do meio ambiente, já que se constitui como fonte da sua existência e que os danos por ele sofridos são de difícil reparo, considerando, além da relação de interdependência constante entre as espécies, o fato de que os recursos naturais são esgotáveis e o aumento populacional crescente. Qualquer dano, por menor que seja, pode comprometer a biodiversidade, portanto, a idéia do legislador em trabalhar mais com a prevenção do que com a sanção.

Nesse sentido, a Europa, desde os anos 90, já manifestava cautela com a produção de organismos geneticamente modificados (OGMs), mediante a edição de Diretivas n° 90/219 (utilização confinada de microorganismos modificados) e n° 90/220 (disseminação voluntária de OGMs, revogada pela Diretiva 2001/18/CE, em 2001), as quais incentivaram a edição da

primeira legislação sobre biossegurança no Brasil, a Lei nº 8.974/95, que veio a regulamentar os incisos II e V do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Biossegurança consiste, para Fiorillo (2003, p. 179):

[...] um conjunto de normas que regulamenta a manipulação genética, de forma que esta não coloque em risco a qualidade de vida do homem, bem como, em especial, o seu próprio ambiente. Portanto, biossegurança compreende os riscos envolvidos na manipulação e na liberação para o meio ambiente de organismos geneticamente modificados. Dentre os possíveis tipos de risco temos para a biodiversidade (e.g., espalhamento descontrolado de um organismo geneticamente modificado no meio ambiente) e para a saúde (e. g. toxicidade de um alimento para a população).

No intuito de gerenciar esses mecanismos de tutela da biodiversidade, a Lei nº 11.105/05 configurou a Política Nacional de Biossegurança, atribuindo, de acordo com seu art. 10, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, competência técnico-administrativo para prestar apoio e assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação de normas de segurança e proferir 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 zoofitosanitário, à saúde humana e ao meio ambiente.

Em razão de suas competências, especialmente àquelas determinadas no art. 14 da Lei de Biossegurança, parte-se para a discussão a respeito da responsabilidade estatal no exercício de seu papel fiscalizador quanto a atividades de pesquisa e uso comercial de organismos transgênicos.

## **2. Responsabilidade objetiva da CTNBio**

Em razão de sua natureza jurídica, qual seja, órgão colegiado multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, indubitável a responsabilidade objetiva da CTNBio, nos termos do §6º do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Entidade da Administração Pública direta, a referida Comissão, portanto, responde pelos atos de seus agentes, independentemente da existência de culpa ou dolo, que causem danos ambientais à sociedade, especialmente por ser o meio ambiente bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (conforme art. 225 da CF/88).

É evidente que lhe é garantida, por outro lado, o dever-poder de acionar o funcionário que agiu, dolosa ou culposamente, por meio de ação regressiva (responsabilidade subjetiva).

Smanio (1990), sobre o tema, menciona que em relação às atividades nocivas ao meio ambiente, a responsabilidade das entidades do Estado compõe-se em função de três hipóteses bem definidas. A primeira quando o Estado é o autor da atividade danosa ao meio ambiente, o que acarreta a responsabilidade objetiva, como de qualquer pessoa jurídica.

Outra hipótese, prossegue o autor, relaciona-se ao poder de polícia preventivo do Estado. Agora, “a autoria da atividade danosa é de outra pessoa. A responsabilidade do Estado deverá ser verificada de acordo com o caso concreto. Poderá ser solidária e objetiva, caso seja concedida uma licença ou autorização para atividade que cause grave dano ambiental [...]” (SMANIO, 1990, p. 90).

Por fim, a terceira impõe a observância da teoria do risco administrativo em sede de responsabilidade estatal. Fato da natureza, caso configure força maior, excluirá a responsabilidade do Estado.

A responsabilidade objetiva da CTNBio, nesses termos, manifesta-se em dois momentos importantes, a saber: a) quando o próprio órgão for titular do dano ambiental e b) no exercício do poder de polícia – regulação, controle e fiscalização das atividades que envolvam organismos geneticamente modificados. Nesse caso, responde também solidariamente com o sujeito (pessoa física ou jurídica) que tenha praticado o dano, cuja ação tenha se submetido à avaliação e autorizada pela CTNBio, com a emissão, por exemplo, do Certificado de Qualidade em Biossegurança (CQB).

No último caso, a demanda judicial que envolva dano ambiental por prática relativa a OGM, autorizada pela CTNBio, apresentará, no pólo passivo, as figuras do responsável pelo ato e também da União, em razão de sua responsabilidade objetiva e solidária, decorrente da deficiência no processo de fiscalização e controle exercido por entidade componente do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A atribuição desse tipo de realidade à CTNBio coaduna-se com a orientação constitucional referente à tutela do meio ambiente. Assim, incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade desse direito difuso, controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco à dignidade humana e ao meio ambiente (art. 225, §1º, IV, da CF/88).

Em função da fragilidade do meio ambiente, a efetividade dos mecanismos de controle fundamenta-se no princípio da precaução em face de atividade que tenha potencialidade de provocar significativa degradação ambiental. Preocupação que demonstra a responsabilidade de organismos estatais, como a CTNBio, em fazer valer essa premissa que, na prática, materializa-se na exigência de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), conforme exigência constitucional estabelecida no inciso IV do §1º do art. 225.

No intuito de restringir o caráter abstrato do termo “obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação”, previsto no referido dispositivo constitucional, o critério engendrado pelo legislador brasileiro foi o de elaborar uma lista exemplificativa das obras e atividades que necessitam do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e do relatório de impacto do meio ambiente (RIMA). Fê-lo ao estabelecer licenciamento ambiental no art. 2º da Resolução nº 001/86 do CONAMA, para atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: estradas de rodagem, ferrovias, portos e terminais de minério, aeroportos etc.

Não é o risco, cuja identificação torna-se escorregadia no campo político e técnico-científico, causado por uma atividade que deve provocar alterações no desenvolvimento linear da atividade econômica. Porém, o esclarecimento da razão final do que se produz seria o ponto de partida de uma política que tenha vista o bem-estar de uma comunidade. No questionamento sobre a própria razão de existir de uma determinada atividade, colocar-se-ia o início da prática do princípio da precaução” (DERANI, 1997, p. 297).

Embora haja transparente previsão da obrigatoriedade do EIA, nos moldes constitucionais e na legislação ordinária, a recente Lei de Biossegurança concedeu à CTNBio poder para decidir sobre os casos em que a atividade é potencial ou efetivamente causadora de degradação ambiental, bem como a necessidade de licenciamento ambiental, nos termos dos incisos XII, XIII, XX da Lei 11.105/2005.

Vale ressaltar, por oportuno, que o CONAMA, pela Resolução nº 237/97 (atual nº 305/2002), considera a liberação de OGMs no meio ambiente atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, uma vez que a concessão de licença ambiental para espécie geneticamente modificada prescinde de estudo prévio de impacto ambiental (Anexo I da Resolução nº 237/97).

Por outro lado, o IBAMA, órgão federal de fiscalização do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), responsável pela emissão de licenciamento ambiental nos casos de obra, atividade ou empreendimento de potencial risco ao meio ambiente, terá, pela atual legislação de biossegurança, que se submeter à decisão da CTNBio, quando se tratar de OGMs.

Assim, a CTNBio, por exemplo, entendendo que o descarte de OGMs no meio ambiente não é potencialmente causador de significativo impacto ambiental, tem competência para dispensar o EIA/RIMA e fazer vincular à sua decisão os demais órgãos da Administração Pública.

No entanto, vislumbra-se inconstitucionalidade dessa atribuição legal à CTNBio. É preceito constitucional que a defesa do meio ambiente seja exercida pela sociedade e pela Federação representada nos três níveis: federal, estadual e municipal, cuja competência comum lhes dá além do direito, o dever de “proteger o meio ambiente em todas as suas formas” (art. 23 da CF/88) e exigir estudo prévio de impacto ambiental.

Percebe-se, portanto, que o substrato constitucional informa em sentido diverso à discricionariedade colocada à disposição da CTNBio para decidir unilateral e definitivamente, com base em seus próprios critérios e classificação de risco e com força vinculante, sobre a potencialidade de dano que um OGM possa causar ao meio ambiente.

A título de exemplificação dessa incompatibilidade entre a Lei de Biossegurança e aquilo que determina o art. 225, §1º, IV, da CF/88, em 20 de junho de 2005, por solicitação do Partido Verde e do Instituto de Defesa do Consumidor, a Procuradoria Geral da República impetrou no STF Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3526-6 em face de alguns dispositivos da referida lei, especialmente em razão dessa discricionariedade. Em sua fundamentação, o Ministro Cláudio Fonteles ressaltou que a “exigência constitucional de realização de estudo prévio de impacto ambiental como condição para instalação de atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente está intimamente ligada ao princípio da precaução, o qual também encontra abrigo no art. 225, caput, da Constituição Federal. Pode-se afirmar, até mesmo, que a previsão constitucional do EIA/RIMA funciona como mola mestra do princípio da precaução”.

### **3. Considerações Finais**

Embora os organismos geneticamente modificados tenham trazido inúmeros benefícios especialmente à agropecuária, à produção de fármacos, bem como à economia, a incerteza científica quanto a possíveis danos ao meio ambiente e à saúde humana culminou com a inserção da engenharia genética no rol das atividades de risco.

Nesse sentido, atribui-se importante papel à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), como representante do Estado na regulação, fiscalização e no controle das atividades e projetos que envolvam os OGMs. Em razão do rol de competências determinado na nova Lei de Biossegurança, especialmente quanto à autorização para produção, comercialização e descarte de organismos modificados geneticamente, a sua responsabilização diante à reparação de dano ambiental é assunto hodierno na doutrina e também nos tribunais.

Pela fragilidade do meio ambiente em face do desmedido desenvolvimento econômico, a responsabilidade civil e administrativa nessa seara passou por um processo de adequação, alcançando a modalidade objetiva. Entende-se como resposta aos constantes acidentes decorrentes do consumo de massa e pela crescente utilização dos recursos naturais sem a sua devida reposição.

Esse perfil, atualmente, encontra-se resguardado em nível constitucional, especialmente para as entidades da Administração Pública. Por isso, a CTNBio, como órgão

multidisciplinar integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, em sua atuação responde na forma do art. 37, §6º da Constituição Federal. Constata-se a presença dessa responsabilidade tanto na atuação direta da entidade na produção do dano ambiental, como também no processo de fiscalização, em que é solidariamente responsável.

Na seara administrativa, a Lei de Biossegurança também assegura a responsabilidade objetiva. Órgãos de fiscalização e registro dos Ministérios envolvidos na proteção do meio ambiente, subsidiados pelas decisões da CTNBio, são responsáveis pela aplicação de sanções administrativas a aqueles que violarem as normas previstas na lei e, com isso, causarem dano ambiental ou a terceiros, independentemente da existência de culpa.

Essa preocupação com a manipulação genética, portanto, é salutar. Uma realidade que, sem prejuízo à sua relevância no tratamento de doenças, incremento da produção de gêneros alimentícios e em outras aplicações, como a clonagem terapêutica, exige forte atuação da CTNBio e de toda política nacional de biossegurança, a fim de garantir a preservação da biodiversidade e a integridade do patrimônio genético.

#### 4. Referências

- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional*. São Paulo: RT, 1981.
- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *O problema da responsabilidade do estado por actos lícitos*. Lisboa: Almedina, 1974.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. São Paulo: Saraiva, 1980.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Liminad, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 1 e 4 eds. São Paulo: Saraiva, 2003.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GIGENA, Júlio I. Altamira. *Responsabilidad del estado*. Buenos Aires: Astrea, 1973.
- GIOLO JÚNIOR, Cildo. As origens e a classificação da responsabilidade estatal. *Direito civil e processual civil*, Porto Alegre, Ano VI, n. 31, set./out. 2004.
- GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In GRAU, Eros R.; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.) *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6 ed. São Paulo: RT, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- RIVERO, Jean. *Droit administratif*. 3 ed. Paris: Dalloz, 1965.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, 4 v.
- SMANIO, Gianpaolo Poggio. Interesses difusos e coletivos. *Fundamentos jurídicos*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ZANCANER, Weida. Responsabilidade extracontratual da Administração Pública. São Paulo: RT, 1981.