

I CONGRESSO DE TECNOLOGIAS APLICADAS AO DIREITO

**TECNOLOGIAS, CONSTITUIÇÃO,
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVIDÊNCIA**

T255

Tecnologias, constituição, administração pública e previdência [Recurso eletrônico on-line]
organização I Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito – Belo Horizonte;

Coordenadores: Christiane Costa Assis, Raphael Moreira Maia e Leandro José Ferreira –
Belo Horizonte, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-670-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: O problema do acesso à justiça e a tecnologia no século XXI

1. Direito. 2. Tecnologia. 3. Constituição. 4. Administração pública. 5. Previdência. I. I
Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito (1:2018 : Belo Horizonte, BH).

CDU: 34



I CONGRESSO DE TECNOLOGIAS APLICADAS AO DIREITO

TECNOLOGIAS, CONSTITUIÇÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVIDÊNCIA

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos os trabalhos científicos incluídos nesta publicação, que foram apresentados durante o I Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito nos dias 14 e 15 de junho de 2018. As atividades ocorreram nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, e tiveram inspiração no tema geral “O problema do acesso à justiça e a tecnologia no século XXI”.

O evento foi uma realização do Programa RECAJ-UFMG – Solução de Conflitos e Acesso à Justiça da Faculdade de Direito da UFMG em parceria com o Direito Integral da Escola Superior Dom Helder Câmara. Foram apoiadores: o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, EMGE – Escola de Engenharia, a Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI e o Projeto Startup Dom.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito, oriundos de dez Estados diferentes da Federação, puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central do grupo. Foram debatidos os desafios que as linhas de pesquisa enfrentam no tocante ao estudo do Direito e sua relação com a tecnologia nas mais diversas searas jurídicas.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, e, principalmente, pesquisas oriundas dos programas de iniciação científica, isto é, trabalhos realizados por graduandos em Direito e seus orientadores. Os trabalhos foram rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares no sistema eletrônico desenvolvido pelo CONPEDI. Desta forma, estão inseridos no universo das 350 (trezentas e cinquenta) pesquisas do evento ora publicadas, que guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

RESTRIÇÕES À AUDIÊNCIA PÚBLICA NA LIBERAÇÃO DE TRANSGÊNICOS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ATINENTES

RESTRICTIONS ON THE PUBLIC HEARING ON THE LIBERATION OF TRANSGENICS AND CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

Fabio Carvalho Verzola

Resumo

RESUMO: Este artigo analisa se as restrições à participação na audiência no processo de liberação dos transgênicos são compatíveis com os ditames da Constituição. E, entre os cerceamentos aludidos, cite-se a realização de prova de interesse para participação da audiência, bem como a necessidade de realização de requerimento por cinquenta cidadãos, MP ou entidade civil. Dessa forma, será verificado se os preceitos referendados adequam-se à Constituição, em especial ao direito à informação e outras premissas constitucionais pertinentes, a exemplo do direito de petição.

Palavras-chave: Palavras-chave: audiência pública, Constituição, Transgênicos

Abstract/Resumen/Résumé

ABSTRACT: This article examines whether restrictions on audience participation in the transgenic release process are consistent with the dictates of the Constitution. And, among the abovementioned restrictions, mention must be made of evidence of interest for the participation of the hearing, as well as the need to file an application by fifty citizens, MP or civil entity. In this way, it will be verified whether the precepts endorsed are appropriate to the Constitution, in particular the right to information and other pertinent constitutional premises, such as the right to petition.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: public hearing, Constitution, Transgenic

INTRODUÇÃO

A maior importância desse estudo está na preservação de um valor nuclear, que é a informação, a qual é essencial à identidade do sistema jurídico, e, por isso, sendo direito individual, é cláusula pétrea, não podendo ser modificada. Além disso, sem informação, não há efetividade da participação da coletividade na proteção do meio ambiente, vez que não há formação da consciência necessária para tornar os cidadãos aptos para participarem das decisões. Daí a essencialidade de investigar se os cerceamentos da Lei 11.105/2005 à participação da audiência pública são adequados à Lei Maior, sob pena de provocar inconstitucionalidade.

Além disso, trabalhar-se-á com a análise de textos, revistas, livros e artigos, o que torna clara a opção pelo uso de pesquisa bibliográfica. Esta com o fito de colher material necessário para o estudo, por meio das contribuições dos estudiosos do tema, mesclando-se à opinião do autor, para se formar uma conclusão efetiva sobre o assunto.

1 SOBRE A AUDIÊNCIA PÚBLICA, A LEI 11.105/2005 E A CONSTITUIÇÃO

O artigo 225, § 1º da Constituição determina que para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado cabe ao Poder Público: “(...) exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de **significativa degradação do meio ambiente**, a que se dará publicidade” (grifo meu).

Nesse sentido, verifica-se que a audiência pública é consequência do estudo de Impacto Ambiental (EIA), o qual é obrigatório sempre que houver atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, §1º, IV da Constituição Federal - CF). Por isso, basta que haja o mero risco (probabilidade de dano) de alteração substancial do meio ambiente para que se torne compulsória a realização do referido estudo e sua consequente divulgação pela audiência pública. Dessa forma, defende-se a necessidade de efetivação do estudo mencionado no caso de transgenia, visto que não há distinção entre o risco concreto, em que há certeza científica sobre as possibilidades de dano; ou no abstrato, que é aquele que há apenas conjecturas sobre possíveis consequências da introdução da transgenia no meio ambiente, na alimentação humana ou animal ou qualquer outro efeito adverso (VERZOLA, 2011).

Sendo que entre os possíveis riscos à saúde do homem e do meio ambiente, relate-se a possibilidade de afetar biotas estranhas àquela que foi cultivado o transgênico, por meio do deslocamento de insetos, pólen e vento. Outros efeitos negativos estão na possibilidade de ocorrer mutação celular, o que acarretaria menor resistência dos órgãos internos e do sistema

imunológico. Igualmente, podem surgir alimentos tóxicos, por meio do aparecimento de novas enzimas e toxinas, assim como reações adversas resultantes do consumo contínuo, decorrente de efeito acumulativo (RODRIGUES, 2003, p.121-122).

Sendo que o consumo de transgênicos denota riscos reais, os quais já foram comprovados por vários acidentes ocorridos. Este é o caso ocorrido Nos Estados Unidos, em 1989, em que cinco mil pessoas adoeceram, trinta e sete mil morreram, e mais de mil e quinhentos ficaram com seqüelas permanentes, após consumirem um complemento alimentar feito com bactérias geneticamente modificadas, denominadas de triptofano (aminoácido componente de proteínas), que ensejou a Síndrome de Eosinofilia-mialgia. Entenda-se por Eosinofilia aumento dos lóbulos brancos, e por mialgia, dores musculares. O suscitado complemento foi produzido pela empresa japonesa, Showa-Denko, que o retirou do mercado devido às conseqüências (RODRIGUES, 2003, p. 114-115).

E, em 1994, o *Foods and Drugs Administration* (FDA) concedeu licença a Monsanto para que usasse o hormônio transgênico, hormônio bovino de crescimento recombinante (rBGH), com o fito de aumentar a produção do leite. Tendo sido considerado inofensivo por ser idêntico ao hormônio natural, foi injetado nos animais, causando-lhes graves infecções, e aumento do teor de IGF (uma substância que causa o crescimento da insulina símile), que eleva o risco de aparecimento de câncer de mama (LEWGOY, 1999).

Assim, com os riscos citados, torna-se patente a possibilidade de alteração significativo meio ambiente pelos OGM's, e, por isso, a necessidade de realização audiência pública, nos termos do art 225, § 1º, V da CF.

Sendo que a audiência pública é considerada um espaço democrático, cujo fundamento é a repartição da responsabilidade pela proteção do meio ambiente, é da coletividade e do Poder Público. Definindo-se espaço público como o condensador de atenção pública de uma sociedade, em momento determinado, em qualquer das acepções psicossociais, culturais e comunicacionais ou políticas que desencadearam a condensação. Abrangendo ainda, a gestão dos bens públicos, a qual está incluída o bem ambiental (DADER, 2001).

Sendo que a finalidade da audiência pública é: “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas sugestões a respeito” (art. 1º da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA - n. 09, de 03 de dezembro de 1987).

Nesse contexto, a Lei 11.105/2005 possui vários artigos que restringem à informação, a saber: suprimindo a audiência pública, a qual é realizada excepcionalmente e apenas por

meio de requerimento de cinquenta cidadãos ou de Ministério Público, que devem, obrigatoriamente, comprovar interesse (art. 25, parágrafo único c/c art. 43, I, todos do Decreto 5.591/2005 c/c art. 11, §8º - A da Lei 11.105/2005). Além disso, participação da sociedade civil, do setor público e membros da comunidade científica, apenas, ocorrerá de forma excepcional, sem direito a voto e como meros ouvintes (art. 9º, §3º e art. 11, §1º). Outrossim, infere-se da interpretação do artigo 9º, § 3º e art. 11, §10º da Lei 11.105/2005, que o vocábulo “poderão”, consigna uma faculdade à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança¹ (CTNBio), permitindo que escolha de maneira discricionária, ou seja, conforme sua análise de conveniência e oportunidade, se deve ou não convidar as entidades civis para participar da audiência.

Tais restrições tornam patente a violação ao art. 225 da CF determina a participação obrigatória sociedade civil na proteção do meio ambiente. Isso que significa que deve atuar e com conjunto com o poder público para protegê-lo. Este é o princípio da participação. Sendo interessante enfatizar a aplicação de teoria dos poderes implícitos². Ora se se foi dada a atribuição à coletividade de proteger o meio ambiente, deduz que, implicitamente, foram dados os meios para que façam isso. E os instrumentos essenciais para cumprir essa tarefa, não são outros, se não a informação e participação das decisões políticas, que são efetivadas na audiência pública. Sendo que não haverá participação efetiva, se não forem informados correta e completamente sobre determinado assunto, para que fiquem conscientes e aptos a protegerem o meio ambiente com o poder público.

E, concernente ao direito à informação (art. 5º, XIV e XXXII da CF) deve ser interpretado de forma ampla a fim de atender o interesse social, bem como permitir o cumprimento de direitos e obrigações, no caso a participação e a informação, as quais podem ser exercitadas como uma faculdade (prerrogativa exercida conforme a conveniência de seu titular), ou uma obrigação (imposição legal). De sobremaneira porque a participação é descrita como uma obrigação à colaboração com a verdade dos fatos para que haja uma decisão justa e efetiva (art. 6º da Lei 13.105/2015). Disso se deduz que a informação deve ser expedida sempre que solicitada, exceto se violar a intimidade ou direitos objetivos dos administrados, o que pode ser obrigado a ser realizado por determinação judicial, ou no

¹ A CTNBio, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, é instância multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, para prestar apoio técnico e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da Política Nacional de Biossegurança – 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 zootossanitário, à saúde humana e meio ambiente (art. 4º da Lei n. 11.105/2005).

² A teoria dos poderes implícitos determina que ao delegar atribuições a outrem, dá-se, implicitamente, os meios para efetivá-la (LENZA, 2010, p. 139).

mínimo, ser sujeito à apreciação do poder judiciário (art. 5º, XXXV da CF). Hipótese em que a informação só pode ser negada motivadamente (art. 93, IX da CF), e com fundamento em hipóteses constitucionais³, sob pena de inconstitucionalidade, ao esvaziar a supremacia hierárquica da Carta Magna.

Com efeito, há óbvia violação ao direito de acesso à informação (art. 5º, XIV da CF), o qual determina que informação esteja disponível a todos, podendo consultar os bancos de dados sem a criação de obstáculos. Vulnerando, ainda, o direito de receber informações (art. 5º, XXXII da CF), cujo qual informa a possibilidade de que o indivíduo ou a coletividade recepcionem dados, sendo o sujeito passivo da transmissão dos mesmos (VERZOLA, 2011). O que não deveria ocorrer, sobretudo, porque a informação é um direito individual, ou seja, uma liberdade negativa do cidadão, que como sua prerrogativa, pode exigir que o Estado abstenha-se de realizar uma ação. Sendo uma proibição de atuação contra o particular, em razão da existência de um instrumento jurídico, correspondente ao direito violado, capaz de evitar ou fazer cessar a violação do direito (ESTRADA CUZCANO, 1998). E tais direitos são cláusulas pétreas, não podendo ser alterados (art. 60, §4º, IV da CF).

Além do que, a informação só pode ser negada motivadamente (art. 93, IX da CF), e com fundamento em hipóteses constitucionais, sob pena de inconstitucionalidade, ao esvaziar a supremacia hierárquica da Carta Magna.

Outrossim, viola-se à publicidade (art. 37 da CF), posto que impede o controle popular e fiscalização dos atos públicos, o que é feito com o intuito de impedir desvios, abusos, ilegalidade e corrupção. Além do que, o mandamento constitucional do art. 215, §1º, IV torna compulsória a ampla divulgação dos dados do EIA/RIMA, o que é feito pela audiência pública.

Saliente-se, ainda, que o devido processo legal é direito individual (art. 5º, LIV da CF), ou seja, uma prerrogativa de status negativo, que o Estado não pode intervir, sob pena de arbítrio e abuso. Sendo, por isso, cláusula pétrea, não pode ser alterado ou suprimido (art. 60, §4º, IV da CF). Alerta-se, ainda, que tal princípio é aplicado independente na natureza do processo, seja judicial ou administrativo (art. 5º, LIV). Disso deriva que as garantias processuais aplicadas, obrigatoriamente, ao processo administrativo. É nessa seara que o contraditório deve ser aplicado, também, no processo de liberação de OGM's, que sem a

³ De maneira que a lei maior prevê sigilo das informações apenas nas hipóteses de proteção à intimidade, vida privada, honra, aquela necessária ao exercício profissional, inviolabilidade de domicílio, sigilo de correspondência e dados, segurança nacional, segredo de justiça, sigilo bancário e fiscal e o direito do preso permanecer em silêncio (respectivamente, art. 5º, X, XI, XII, XIV, XXIII, XXIX, LX, LXIII da CF).

audiência pública, torna-se impossível a realização do contraditório pela coletividade, disso resulta a ofensa ao dispositivo constitucional referendado.

Note-se, ainda, que a ausência de audiência pública inviabilizaria a controle de legitimidade (assentimento popular), em que os tribunais de contas realizam sob aqueles que recebem verbas públicas (art. 70, *caput* e parágrafo único da CF). De fato, apenas, com a audiência pública seria possível verificar se as necessidades públicas estão sendo atendidas, quando, por exemplo, a União subsidia pesquisa da EMBRAPA com alimentos transgênicos, ou outro empreendimento que envolva OGM's com valores pagos pelos entes. Sendo necessária a verificada da necessidade e da satisfação popular com a atividade realizada.

De igual modo, provar o interesse vulnera o direito de petição (art. 5º, XXXIV, 'a' da CF), o qual trata de um direito político e impessoal, exercido por qualquer um, pessoa física ou jurídica, para reclamar sobre abusos e ilegalidade junto ao Poder Público. Não sendo preciso forma rígida de procedimento, caracterizando-se pela informalidade, bastando a identificação do peticionário e o conteúdo do sumário do se pretende do órgão público destinatário do pedido (NERY JUNIOR; NERY, 2009, p. 78). De forma que o direito de petição, que, também, é regido por informalidade não comporta a demonstração de interesse, eis porque se defende a tese da inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 15 da Lei n. 11.105/2005. Igualmente, o remédio constitucional citado informa a possibilidade que o requerimento seja realizado por meio de indivíduo, não sendo necessário a petição em conjunto com 50 pessoas, conforme dita o art. 2º *caput* da Resolução do CONAMA n. 09/1987, daí porque ocorre a inconstitucionalidade deste dispositivo.

Sendo possível fazer uso do *habeas data*, vez que o mesmo é usado: “para assegurar o conhecimento de informações relativas a pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público” (art. 5º, LXXII da CF).

E, na recusa do *habeas data*, possível o uso do direito de petição, usado em defesa de direitos ou contra ilegalidade e abuso de poder (art. 5º, XXXIV, 'a' da CF). Além do direito de certidão, que consiste na: “obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse social (art. 5º, XXXIV, 'b' da CF). Sendo que os direito aludidos são gratuitos, não podendo ser cobrada nenhuma retribuição pecuniária para o seu cumprimento (art. 5º, XXXIV da CF).

Por fim, já foi decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842 que a decisão não pode ser concentrada em um único ente. Isto porquanto a responsabilidade pela proteção ambiental seja compartilhada. Disso se infere que a sociedade civil deve participar

para decisão sobre a liberação de OGM's, sobretudo para que não o Estado não concentre o poder decisório sobre o assunto, devendo assim, permitir a participação efetiva da população na audiência pública.

4 CONCLUSÕES

Concluí-se que as restrições à audiência pública na liberação de transgênicos, descritas pela Lei 11.105/200, violam a informação (art. 5º, XIX e XXXII da CF), vez que esta deve ser de amplo acesso a todos, e qualquer restrição deve ser motivada (art. 93, IX da CF). Além de ser baseada em hipóteses constitucionais, para que a Carta Magna não esvazie sua superioridade em relação às leis infraconstitucionais.

Além do que, sem a informação, não haverá a participação (art. 225 da CF), obstando que a coletividade atue em conjunto com o Estado para proteger o meio ambiente.

Recorde-se que, sem a audiência pública, não ocorrerá a ampla divulgação do EIA/RIMA, o que impedirá a publicidade (art. 37, *caput* da CF), tolhendo o controle popular dos atos administrativos, o que é essencial para evitar a corrupção.

Igualmente, sem a audiência não será possível a realização do contraditório, o qual é obrigatório para os processos administrativos (art. 5º, LIV), impedindo que qualquer cidadão se oponha a um empreendimento que cause alteração significativa ao meio ambiente.

Alerte-se que, sem a audiência pública, é impossível efetivar controle de legitimidade (assentimento popular) com, por exemplo, verbas públicas que financiem pesquisas com OGM's. Sendo que essa forma de controle é obrigatório, conforme o art. 70, *caput* e parágrafo único da CF.

Demais disso, o direito de petição (art. 5º, XXXIV, 'a' da CF) não exige a comprovação de interesse para ter acesso a qualquer informação, sendo um procedimento baseado na informalidade. Eis porque é inconstitucional a determinação de se provar o interesse para participar da audiência pública.

Sendo possível o uso de direito de petição e de certidão, bem como habeas data a fim de solucionar as restrições ocorridas em relação à audiência pública.

Deduz-se do conteúdo da ADI 1842 que deve ocorrer a participação da sociedade civil na audiência pública, para que a decisão sobre o meio ambiente não fique concentrado em apenas um ente. O que tornaria ineficaz o princípio da participação, posto que impediria a atuação conjunta do Estado e da sociedade civil para proteger o meio ambiente.

5 REFERÊNCIAS

CASTILHO, Coelho. **Direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DADER, José Luis. La democracia débil ante El populismo de privacidad: terror panóptico y secreto administrativo frente al periodismo de rastreo informático em España. **Análisi:** quaderns de comunicatio i cultura, Bellaterra, servei de publicacions de la universitat autònoma de Barcelona, n. 26, 2001. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/analisi/02112175n26p145.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2009.

ESTRADA CUZCANO, Martín Alonso. **Principios constitucionales Del derecho de información**. 1998. 110 f. Tese (Letras y Ciencias Humanas) - Universidad Nacional de San Marcos, Lima – Peru, 1998. Disponível em: <http://sisbid.unmsm.edu.pe/bibVirtual/Tesis/Human/Estrada_CM/Estrada_CM.htm>. Acesso: 22. mar. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14^a ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

LEWGOY, Flávio (1999). **Parecer sobre os Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) e seus produtos**. Disponível em: <<http://www.agirazul.com.br/agapan/lew.htm>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: parte geral**. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 1991.

MORAES, Alexandre de. **Direito humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação extravagante**. 2^a ed., Revista dos Tribunais, 2009.

RODRIGUES, Maria Rafaela Junqueira Bruno. **Biodireito: alimentos transgênicos**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2003.

VERZOLA, Fabio Carvalho. Transgênicos e violações ao direito à informação: a supressão do EIA/RIMA e Audiência pública. **Revista Internacional Direito e Cidadania**, Erechim – RS, v. 4, n. 11, out. 2011.