



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Esplanada dos Ministérios – Bloco E – 4º andar CEP: 70.067-900 - Brasília-DF
Fone: (61) 3317-7615, fax (61) 3317-7595 – e-mail: webconjur@mct.gov.br .

PARECER CONJUR/MCT-LML N° 114/2010

Proc. n° 01200.003646/2010-35

Interessados: Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED) e Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (CONCEA).

Assunto: Mem. CONCEA n° 034, de 02 de setembro de 2010.

- I. Participação de Terceiros nas reuniões plenárias do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – arts. 26 e 27 do Decreto n° 6.899, de 2009 - arts. 34 a 36 do Regimento Interno do CONCEA (Portaria MCT n° 263, de 2010).

Buscando orientação jurídica adequada a nortear a conduta a ser adotada pela Secretaria Executiva do CONCEA, consulta-nos o Sr. Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do MCT sobre eventuais solicitações de **participação de terceiros nas reuniões** do referido Colegiado, considerando, para tanto, as disposições contidas nos **arts. 26 e 27** do Decreto n° 6.899, de 2009, bem assim, nos **arts. 34 a 36** de seu Regimento Interno (Portaria MCT n° 263, de 31 de março de 2010), os quais estabelecem:

Decreto n° 6.899/2009

“Art. 26. Os órgãos e entidades integrantes da administração pública federal poderão solicitar participação em reuniões do CONCEA para tratar de assuntos de seu especial interesse, sem direito a voto.

Parágrafo único. A solicitação à Secretaria-Executiva do CONCEA deverá ser acompanhada de justificação que demonstre a motivação do pedido, para posterior submissão e deliberação do Conselho.

f

Art. 27. Poderão ser convidados a participar das reuniões, em caráter excepcional, representantes da comunidade científica, do setor público e de entidades da sociedade civil, sem direito a voto.”

Portaria MCT nº 263/2010

“Art. 34. Os órgãos e entidades integrantes da administração pública federal poderão solicitar participação em reuniões plenárias do CONCEA para tratar de assuntos de seu especial interesse, sem direito a voto.

§ 1º A solicitação à Secretaria-Executiva do CONCEA deverá ser acompanhada de justificação que demonstre a motivação do pedido, relacionado com as matérias objeto da pauta da reunião, para posterior submissão e deliberação do Conselho.

§ 2º O pedido para assistir às reuniões plenárias do CONCEA deverá ser apresentado à Secretaria-Executiva, pelo menos 15 (quinze) dias antes da abertura da reunião plenária de que se trate.

Art. 35. Poderão ser convidados, na condição de observadores, a participar das reuniões plenárias, em caráter excepcional, representantes da comunidade científica, do setor público e de entidades da sociedade civil, sem direito a voto.

Art. 36. Aquele que vier a participar das reuniões plenárias do CONCEA, nas condições previstas nos artigos 34 e 35 deste Regimento Interno, deverá assinar termo de compromisso.”

2. Em face das disposições transcritas acima, indaga-nos o Sr. Secretário da SEPED se: ***“Poderiam os servidores do MCT ou os próprios conselheiros restringir o acesso de qualquer cidadão às reuniões do CONCEA, baseando-se nos artigos supracitados? Direitos constitucionalmente garantidos não seriam violados?”***

3. O tema em foco já foi objeto de análise desta Consultoria Jurídica em passado recente, quanto ao que se encontra previsto, sobre o mesmo assunto, no Decreto nº 5.591, de 22 de novembro de 2005, que regulamenta a Lei nº 11.105, de 2005, que recriou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, cujos arts. 25 e 26 serviram, por sinal, de inspiração para a definição dessas mesmas questões nas disposições do Decreto que regulamenta a Lei Arouca e nas do seu Regimento Interno.

4. À consulta relacionada à situação de interesse da CTNBio emitiu esta CONJUR o Parecer de nº 014/2007, propugnando pela observância das **restrições** contidas nos citados arts. 25 e 26 do Dec. nº 5.591/2005 (abrigam disposições idênticas as dos arts. 26 e 27 do Dec. nº 6.899/2009), que inadmitiam, no nosso entender, o franco acesso de terceiros às reuniões plenárias e setoriais daquela Comissão.

5. Isto porque, consoante a tese então defendida por esta CONJUR no citado Parecer de 2007, a presença de terceiros nas reuniões da CTNBio, ainda que como mero “ouvintes/observadores”, sem direito a voz, portanto, era considerada uma “participação” efetiva do interessado, a ensejar a observância, portanto, das exigências ou restrições previstas no Decreto nº 5.591/2005, como condição para admitir seu ingresso no local dos eventos de seu interesse, sob pena de indeferimento da solicitação.

6. Naquele mesmo ano, todavia, adveio o ajuizamento de Mandado de Segurança por parte do Ministério Público Federal contra a posição restritiva da CTNBio, defendida por ocasião de suas reuniões aprazadas para abril e maio/2007, cuja sentença de mérito foi externada pelo Exmº Sr. Juiz Federal da 2ª Vara/DF, Dr. Marcos Augusto de Sousa (Processo nº 2007.34.00.012278-6), no sentido de *“assegurar o acesso de qualquer pessoa às reuniões plenárias e das subcomissões setoriais da CTNBIO realizadas nos dias 18 e 19 de abril e de 15 a 17 de maio de 2007”*, em respeito ao princípio constitucional da publicidade, insculpido no *caput* do art. 37 do Texto Supremo.

7. Em que pese referida decisão tenha se restringido exclusivamente às reuniões de abril e maio/2007 da CTNBio, anteviu referido Magistrado a possibilidade de que, em caso de *“eventuais novas proibições de acesso ao público aos encontros”* da Comissão, desafiaria tal postura *“o ajuizamento de novas ações mandamentais, mesmo porque somente com a análise do caso concreto é que se pode concluir pela adequação ou não da conduta do órgão administrativo ao ordenamento jurídico vigente”*.

8. Diante desse entendimento do Judiciário, decidiu o então Presidente da CTNBio por franquear o acesso do público em geral a todas as reuniões da Comissão de Biossegurança, fossem elas setoriais, fossem plenárias, a fim de evitar os desgastes e tumultos já vivenciados nas citadas reuniões de abril e maio/2007, solicitando, quando necessário, a permanência apenas dos membros do Colegiado no local dos encontros, quando se tratasse da análise de aspectos sigilosos de interesse comercial, protegidos por direitos de propriedade intelectual.

9. A análise mais acurada dessa questão, com base em todos os argumentos externados na referida sentença judicial e em outros trechos da própria Constituição Federal, impele-nos a considerar uma nova leitura das disposições contidas nos citados arts. 26 e 27 do Decreto nº 6.899/2009, bem assim, nos arts. 34 a 36 do Regimento Interno do CONCEA, o que permitirá, da parte da Secretaria Executiva daquele Colegiado, a definição de condutas inteiramente compatíveis com o verdadeiro espírito que se subtrai das disposições contidas no ordenamento jurídico vigente. Senão, vejamos.

f

10. Com efeito, é a própria Constituição Federal de 1988 que estabelece, no âmbito das disposições contidas em seu **art. 37** (composto de longos 12 parágrafos), uma regra específica para o caso dos autos, ao preceituar, em seu **§ 3º**, o quanto se segue:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.” (destacamos)

11. Verifica-se, de início, inexistir qualquer correspondência do assunto em pauta com quaisquer das hipóteses previstas nos três incisos do **§ 3º** supratranscrito.

12. É no *caput* desse mesmo **parágrafo**, todavia, que encontramos a orientação que nos interessa, ao prever a possibilidade de um regramento próprio para a definição das **“formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”**.

13. Muito embora a disciplina para regular a **participação** de terceiros (leia-se **“usuários”**) nas reuniões do **CONCEA** (leia-se **“administração pública direta”**), tenha sido definida em texto de Decreto e não de **“lei”**, tal como preceituado na Carta constitucional, plena legitimidade possuem as disposições contidas no **Dec. nº 6.899/2009**, editado com exato propósito de regulamentar texto de **lei especial**, qual seja, a **Lei Arouca**, cujos procedimentos somente foram parcialmente definidos com a edição de seu Decreto e posteriormente complementados com a aprovação do Regimento Interno do **CONCEA**.

14. Ora, considerando ser regra absoluta – contra a qual, portanto, não se pode tergiversar –, no sentido de que deve ser garantida a plena **“publicidade”** dos atos praticados pela Administração Pública, a **“participação”** prevista no **§ 3º** do **art. 37** constitucional deve ser entendida como aquela conhecida como **qualificada**, qual seja, quando admitida a **manifestação de opinião** do usuário, a ensejar, *ipso facto*, a edição de ato normativo específico para definir as **“formas”** dessa **“participação”**.



15. Um exemplo clássico de previsão legislativa neste sentido podemos encontrar nas disposições contidas nos §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a **organização**, as **atribuições** e o estatuto do **Ministério Público da União**, os quais prescrevem:

“Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

(...)

§ 1º *Será assegurada a **participação** do Ministério Público da União, como instituição **observadora**, na **forma** e nas condições estabelecidas em ato do Procurador-Geral da República, em qualquer órgão da administração pública direta, indireta ou fundacional da União, que tenha atribuições correlatas às funções da Instituição.*

§ 2º *A lei assegurará a **participação** do Ministério Público da União nos órgãos colegiados estatais, federais ou do Distrito Federal, constituídos para defesa de direitos e interesses relacionados com as funções da Instituição.”*
(negritamos)

16. As disposições do § 1º transcrito acima não deixam dúvidas de que, independentemente de lei, vale dizer, em observância do princípio constitucional da **publicidade**, bastará a expedição de ato próprio do Procurador-Geral da República para efetivar a designação de membro do Ministério Público da União, como **“instituição observadora”** representante daquele nobre *Parquet* **“em qualquer órgão da administração pública direta, indireta ou fundacional da União”**, onde se inclui o CONCEA, assim como todos os demais **colegiados federais**, na condição de órgão integrante da Administração Pública **Direta** que o abriga, neste caso em particular, o Ministério da Ciência e Tecnologia.

17. E, no tocante especificamente aos **colegiados federais** (que nos interessa), prevê a mesma Lei Complementar, tal como preceituado no citado § 3º do art. 37 da Carta Magna, a necessidade da edição de lei específica para definir a **participação** de membros do MP naqueles órgãos, a qual será, sem sombra de dúvidas, especialmente **qualificada** (longe, portanto, da condição de mera instituição **“observadora”**), diante da referência à **“defesa de direitos e interesses relacionados com as funções da Instituição”**, o que poderá motivar, de sua parte, a necessidade de manifestar opiniões de seu interesse.

18. Volvendo, assim, ao caso do CONCEA em particular, vê-se que as disposições previstas no **parágrafo único** do art. 26 do Decreto do CONCEA, e, em especial, nas dos §§ 1º e 2º do art. 34 do seu Regimento Interno, dizem respeito à **“forma”** definida pelo legislador para admitir uma **participação** considerada **qualificada** daquele representante que manifesta, em ato prévio, devidamente justificado, seu interesse em estar presente no local do evento **“para tratar de**

assuntos de seu especial interesse” (tal qual se encontra previsto em ambos os *caput*), o que não corresponde, absolutamente, à condição que teria como mero ouvinte ou observador.

19. Isto significa dizer que, na hipótese de algum assunto da pauta de uma determinada reunião do CONCEA despertar o *“especial interesse”* de *“órgãos e entidades integrantes da administração pública federal”*, estarão seus representantes plenamente legitimados a dirigir, à Secretaria Executiva do Colegiado, solicitação específica, devidamente justificada, para efetivamente *“tratar de assuntos”* relacionados à instituição que representa, seja mediante o uso do direito a voz, seja mediante a formulação de **perguntas por escrito** (conforme o que vier a ser deliberado pelo CONCEA), até porque, ninguém *“trata”* de *“assunto”* algum se mantendo inerte, daí o porquê da referência expressa, ao final de cada um dos dispositivos citados acima, da frase *“sem direito a voto”*, prerrogativa exclusiva de quem é **membro**.

20. Este é o mesmo sentido, por sinal, que se deve extrair das disposições contidas no **art. 27** do Decreto do CONCEA, que prevê a possibilidade de *“participação”* (e que aqui podemos também denominá-la de *“qualificada”*) de *“representantes da comunidade científica, do setor público e de entidades da sociedade civil”*, mediante prévio convite a ser formulado pelo próprio CONCEA, quando interessado em se valer da **opinião** (seja por escrito, seja oralmente) deste ou daquele profissional **qualificado**, para subsidiar o Colegiado na definição ou adoção de determinada decisão.

21. Do contrário, sentido algum haveria na frase que explicita, no *caput* do citado **art. 27** do Decreto do CONCEA, que tal **participação** é admitida *“em caráter excepcional”*, pois somente **excepcionalmente** se admite a manifestação **oral** ou **por escrito** de pessoas estranhas ao Colegiado que preside determinada reunião, condição atribuída livremente apenas a seus membros.

22. Diante de tais considerações, afigura-se-nos equivocada a condição diferenciada prevista no *caput* do **art. 35** do Regimento Interno do CONCEA, o qual, em que pese reproduza a totalidade das disposições previstas no **art. 27** do Decreto nº 6.899/09, prevê restrição adicional prejudicial ao próprio sentido ou comando da norma da qual se origina, ao admitir a **participação** de representantes do público-alvo nele citado apenas *“na condição de observadores”*.

23. Ora, tal como na hipótese prevista no **art. 26** do Decreto do CONCEA, a existência da frase *“sem direito a voto”*, ao final do seu **art. 27**, induz qualquer exegeta à constatação de que, pelo menos o direito a voz deve ser garantido a todo aquele que vier a *“participar”* das reuniões daquele Colegiado naquelas condições, visto se reportarem a situações relacionadas a **participações**

qualificadas (ou, em outras palavras, “*excepcionais*”) dos representantes lá mencionados. Tal equívoco deverá, portanto, ser corrigido na primeira oportunidade em que se o CONCEA vier a se reunir.

24. Em ambos os casos, ainda, deverá ser observada a exigência prevista no art. 36 do Regimento Interno do CONCEA, no que pertine à prévia assinatura de “*termo de compromisso*” por todos aqueles autorizados a atuarem de forma qualificada.

25. Diante de todo o exposto, podemos concluir que a participação de terceiros em geral em quaisquer reuniões do CONCEA, na condição de ouvintes/observadores, deverá ser franqueada livremente, em respeito ao princípio da publicidade insculpido no *caput* do art. 37 da Carta Política de 1988.

26. Quando se tratar da participação dos representantes mencionados nos arts. 26 e 27 do Decreto nº 6.899/2009 ou nos arts. 34 e 35 do Regimento Interno do CONCEA, as formas para viabilizar tais participações, previstas nas disposições dos §§ 1º e 2º do art. 34, e, bem assim, no art. 36, todos do RI, deverão ser observadas, seja pelo usuário, no primeiro caso, seja pelo próprio CONCEA, no segundo, cabendo ao Colegiado, ainda, no que diz respeito especificamente à manifestação de interesse prevista no art. 26 do Decreto, deliberar sobre a forma de participação do interessado (seja como ouvinte/observador, seja com direito a voz ou por escrito) logo após a abertura da reunião, antes de permitir seu ingresso no recinto.

Este é o parecer, que submetemos à consideração superior.

Brasília/DF, 24 de setembro de 2010.


LÍDIA MIRANDA DE LIMA
Advogada da União



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

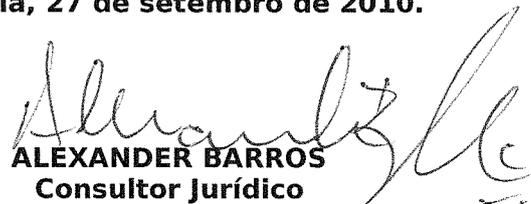
DESPACHO DO CONSULTOR JURÍDICO

Processo nº 01200.003646/2010-35.

De acordo com o PARECER CONJUR/MCT Nº 114/2010 - LML.

Aprovo o pronunciamento emitido, determinando a devolução do processo à área interessada, para dar seguimento ao feito conforme observações apontadas.

Brasília, 27 de setembro de 2010.


ALEXANDER BARROS
Consultor Jurídico

