



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

PARECER Nº 847/2013/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/ImI

PROCESSO Nº 01200.002443/2013-74.

INTERESSADA: Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal - CONCEA.

Assunto. - Há conflito entre a Lei nº 11.794 e o Decreto nº 6.899, no que diz respeito aos tipos de animais regulados por tais normas (de "laboratório" ou de vida livre)?

- As mesmas normas alcançam tanto as instituições que criam ou utilizam animais em ensino ou pesquisa simultaneamente, quanto as que realizam uma ou outra atividade?

I. RELATÓRIO

No decorrer da 20ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA, levada a efeito nos dias 22 e 23 de maio do ano em curso, algumas dúvidas pontuais foram suscitadas entre seus membros sobre o real alcance da Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, e do Decreto nº 6.899, de 15 de julho de 2009, que ora nos submete para análise e pronunciamento a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento, com base em ponderações delineadas no bojo da NOTA TÉCNICA Nº 052/SEXEC/CONCEA, de fls. 03, que acompanha o Memo. nº 030/2013-SEXEC/CONCEA, de fls. 02.

2. Três são os pontos sobre os quais espera o CONCEA receber os indispensáveis esclarecimentos desta Consultoria Jurídica, sendo o primeiro relacionado ao suposto conflito entre o que dispõe o art. 1º da Lei nº 11.794, de 2008, e o art. 1º do Decreto nº 6.899, de 2009, que estabelecem, *ipsis litteris*:

Lei nº 11.794

"Art. 1º. A criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional, obedece aos critérios estabelecidos nesta Lei."
(grifamos)

Decreto nº 6.899

"Art. 1º. As atividades e projetos que envolvam a criação e utilização de animais de laboratório pertencentes ao filo Chordata, subfilo Vertebrata, exceto o homem, destinados ao ensino e à pesquisa científica ficam restritas ao âmbito de entidades de direito público ou privado, que serão responsáveis pela obediência aos preceitos da Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, deste Decreto e de normas complementares, bem como pelas eventuais consequências ou efeitos advindos de seu descumprimento."
(nossos, os destaques)

3. Nos termos da aludida Nota Técnica, entende o CONCEA que a referência a *"animais de laboratório"* no art. 1º do referido Decreto, de forma diferenciada, portanto, daquela que abriga a Lei Arouca, apenas serviria para enfatizar que os *"animais"* regulados por tais normas seriam aqueles *"pertencentes ao filo Chordata, subfilo Vertebrata"* destinados a propósitos científicos e didáticos, sem excluir, todavia, os animais de vida livre que venham a ser utilizados para os mesmos fins.

4. O segundo e o terceiro pontos de dúvida repousam nos questionamentos dos usuários quanto às instituições que, de fato, estariam sob a égide de tais normas, isto é, se somente seriam aquelas que criam e utilizam animais para fins de ensino e pesquisa ou seria possível considerar que somente a criação ou apenas a utilização para uma daquelas duas finalidades – de ensino ou de pesquisa – já seria suficiente para considerar a instituição alcançada pela disciplina prevista na Lei, no Decreto e nas Resoluções Normativas editadas pelo CONCEA.

5. Sendo essa, de forma sintética, a *quaestio iuris* submetida à apreciação desta Consultoria Jurídica, vamos à fundamentação que nos compete.

II - FUNDAMENTAÇÃO

6. No que pertine ao primeiro ponto da consulta *sub examen*, afinamo-nos às considerações externadas pela Secretaria-Executiva do CONCEA em sua Nota Técnica, que refletem a posição do Colegiado a esse respeito, no sentido de que tanto a Lei nº 11.794 quanto o Decreto nº 6.899 alcançam todos os animais pertencentes às espécies classificadas como *filo Chordata* e *subfilo Vertebrata* que venham a ser destinados à realização de pesquisa ou de ensino, independentemente da sua origem ou do local onde sejam realizados os experimentos¹.

7. Com efeito, a referência a *"animais de laboratório"* no art. 1º do referido Decreto tem como propósito apenas diferenciá-los daqueles utilizados para finalidades

¹ "Art. 3º. Para as finalidades desta Lei entende-se por:

I – *filo Chordata*: animais que possuem, como características exclusivas, ao menos na fase embrionária, a presença de notocorda, fendas branquiais na faringe e tubo nervoso dorsal único;

II – *subfilo Vertebrata*: animais cordados que têm, como características exclusivas, um encéfalo grande encerrado numa caixa craniana e uma coluna vertebral;

III – *experimentos*: procedimentos efetuados em animais vivos, visando à elucidação de fenômenos fisiológicos ou patológicos, mediante técnicas específicas e preestabelecidas;"

distintas daquelas citadas em ambas as normas – “*uso científico de animais*” –, mesmo porque, por “*laboratório*” deve-se entender como tal até mesmo um acampamento montado ao ar livre por equipe de instituição de ensino ou de pesquisa envolvida na realização, p.ex., de pesquisa básica ou mesmo aplicada² sobre determinada espécie do gênero *filo Chordata* ou *subfilo Vertebrata* encontrada em seu *habitat* natural.

8. Tal assertiva se extrai das disposições contidas no art. 11 da Lei Arouca, segundo o qual “*competete ao Ministério da Ciência e Tecnologia licenciar as atividades destinadas à criação de animais, ao ensino e à pesquisa científica de que trata esta Lei*” (hoje, “*Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação*”³- MCTI).

9. Dentre as atividades “*destinadas à criação de animais, ao ensino e à pesquisa científica*”, portanto – que não devem ser confundidas, convém frisar, com a de “*licenciar*” a própria “*criação*”, o próprio “*ensino*” ou a própria “*pesquisa científica*” com “*animais*” –, encontra-se compreendida a realização de coleta de exemplares da nossa fauna que se enquadram naquela classificação – *filo Chordata* e *Subfilo Vertebrata* –, excluídas apenas as consideradas de endemismo estrito, as ameaçadas de extinção e, ainda, as oriundas de áreas protegidas ou de preservação ambiental (UC’s), cuja coleta deverá se sujeitar aos controles dos órgãos ambientais competentes.

10. Resgatou a Lei Arouca, conforme se constata, o sistema de expedição de “*licença*” prevista na Lei de Fauna (Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967), cujo art. 14 prevê a concessão de “*licença*” simples e de “*licença permanente*” pelo “*órgão público federal competente*”, quando se destinar à realização de “*coleta de material destinado a fins científicos*”, sendo tal “*órgão*”, portanto, o MCTI. Vejamos, a propósito, o quanto preceitua referido dispositivo em sua inteireza, *ipsis litteris*:

“Art. 14. Poderá ser concedida a cientistas, pertencentes a instituições científicas, oficiais ou oficializadas, ou por estas indicadas, licença especial para a coleta de material destinado a fins científicos, em qualquer época.

§ 1º Quando se tratar de cientistas estrangeiros, devidamente credenciados pelo país de origem, deverá o pedido de licença ser aprovado e encaminhado ao órgão público federal competente, por intermédio de instituição científica oficial do país.

² “A pesquisa básica costuma investigar novos fenômenos físicos e seus fundamentos.

A pesquisa aplicada utiliza o conhecimento da pesquisa básica para resolver problemas relacionados a aplicações concretas.

Essa divisão não é estanque; há diversos casos que possuem simultaneamente elementos de pesquisas básica e aplicada. Muitos grupos de pesquisa aplicada precisam eles mesmos fazer algumas investigações mais fundamentais para alcançarem seus objetivos; e vários grupos dedicados à pesquisa básica vez por outra encontram diante de si, como resultado de suas investigações, possibilidades importantes de aplicação e enveredam então por esse caminho.”

³ “Medida Provisória nº 541, de 2 de agosto de 2011
(...)”

Art. 8º Os arts. 25, 27 e 29 da Lei nº 10.683, de 29 de maio de 2003, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 25
IV - da Ciência, Tecnologia e Inovação;”

§ 2º As instituições a que se refere este artigo, para efeito da renovação anual da licença, darão ciência ao órgão público federal competente das atividades dos cientistas licenciados no ano anterior.

§ 3º As licenças referidas neste artigo não poderão ser utilizadas para fins comerciais ou esportivos.

§ 4º Aos cientistas das instituições nacionais que tenham por Lei, a atribuição de coletar material zoológico, para fins científicos, serão concedidas licenças permanentes."
(ênfases acrescidas)

11. Ainda que o *caput* do art. 14 transcrito acima pontue que a concessão da referida licença de coleta se destine a " *fins científicas*", levando-nos a supostamente crer que apenas alcançaria a pesquisa "*científica*" propriamente, deixando de fora, assim, a atividade de ensino, podemos afirmar, de outra parte, que seria perfeitamente possível considerar compreendidas neste contexto tanto a primeira quanto a segunda atividade.

12. Isto porque, de conformidade com o que dispõe a ementa da própria Lei Arouca, foi ela editada com o propósito de regulamentar "*o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais*", assim considerado em seu sentido amplo, deixando para seu art. 1º detalhar que referido "*uso*" compreende precisamente a "*criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional*".

13. As evidentes implicações das considerações acima expendidas acerca da competência atribuída legalmente ao MCTI para licenciar a coleta de fauna para fins científicos, com o atual sistema de licença para a mesma finalidade, instituído pelo IBAMA por meio da Instrução Normativa nº 154, de 1º e março de 2007, deverá motivar, da parte do CONCEA, outra consulta a esta Consultoria Jurídica, de forma a explicitar, em novo pronunciamento, em que medida haveria conflito de atribuições, a partir do momento em que esta Pasta Ministerial vier a definir a estrutura necessária para expedir as licenças que lhe compete.

14. Voltando, assim, ao primeiro ponto de dúvida apresentado pelo CONCEA, podemos afirmar que totalmente equivocada se apresenta a interpretação comparativa entre a Lei nº 11.794 e o Decreto nº 6.899 segundo a qual estaria o Decreto restringindo o alcance da citada Lei, quando, na real verdade, ao reproduzir, no inciso III do seu art. 2º, a mesma definição de "*pesquisa científica*"⁴ que a Lei Arouca possui no parágrafo único do seu art. 1º, preservou referido Decreto o mesmo escopo de aplicação da Lei que visou regulamentar, conforme acima demonstrado.

15. No tocante ao segundo e ao terceiro pontos de dúvida, razão assiste aos questionamentos apresentados pelos usuários, quando não compreendem o exato alcance das normas de que se trata, que ora induzem a considerar abrangidas por suas

⁴ "*atividades de pesquisa científica: todas aquelas relacionadas com ciência básica, ciência aplicada, desenvolvimento tecnológico, produção e controle da qualidade de drogas, medicamentos, alimentos, imunobiológicos, instrumentos, ou quaisquer outros testados em animais, conforme definido em regulamento próprio*".

disposições as instituições que criam e utilizam animais para fins de ensino e pesquisa, o que implicaria em considerar obrigadas apenas aquelas que realizam simultaneamente essas duas atividades, ora induzem a considerar abrangidas apenas aquelas que promovem a criação ou apenas a utilização para uma daquelas duas finalidades.

16. Da atenta leitura das disposições da Lei Arouca, todavia, é possível perceber, *ab initio*, que em nenhum momento ocupou-se o legislador pátrio em direcionar sua disciplina a uma ou outra instituição propriamente, fosse ela de ensino ou de pesquisa, mas a atividades específicas, quais sejam, a “criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional” e que, portanto, se constituem alvo de seus comandos.

17. Vejamos, a propósito, de que modo se refere a Lei Arouca ao verbete “instituição” ou “instituições” ao longo de seu texto:

“Art. 5º. Compete ao CONCEA:

(...)

II – credenciar instituições para criação ou utilização de animais em ensino e pesquisa científica;

(...)

VI – estabelecer e rever, periodicamente, normas para credenciamento de instituições que criem ou utilizem animais para ensino e pesquisa;”

“Art. 8º. É condição indispensável para o credenciamento das instituições com atividades de ensino ou pesquisa com animais a constituição prévia de Comissões de Ética no Uso de Animais – CEUAs.”

“Art. 10. Compete às CEUAs:

(...)

II – examinar previamente os procedimentos de ensino e pesquisa a serem realizados na instituição à qual esteja vinculada, para determinar sua compatibilidade com a legislação aplicável;

III – manter cadastro atualizado dos procedimentos de ensino e pesquisa realizados, ou em andamento, na instituição, enviando cópia ao CONCEA;

(...)

VI – notificar imediatamente ao CONCEA e às autoridades sanitárias a ocorrência de qualquer acidente com os animais nas instituições credenciadas, fornecendo informações que permitam ações saneadoras.

(...)

§ 2º. Quando se configurar a hipótese prevista no § 1º deste artigo, a omissão da CEUA acarretará sanções à instituição, nos termos dos arts. 17 e 20 desta Lei.”

“Art. 12. A criação ou a utilização de animais para pesquisa ficam restritas, exclusivamente, às instituições credenciadas no CONCEA.”

“Art. 13. Qualquer instituição legalmente estabelecida em território nacional que crie ou utilize animais para ensino e pesquisa deverá requerer credenciamento no CONCEA, para uso de animais, desde que, previamente, crie a CEUA.

§ 1º. A critério da instituição e mediante autorização do CONCEA, é admitida a criação de mais de uma CEUA por instituição.”

"Art. 17. As instituições que executem atividades reguladas por esta Lei estão sujeitas, em caso de transgressão às suas disposições e ao seu regulamento, às penalidades administrativas de:"

"Art. 22. As instituições que criem ou utilizem animais para ensino ou pesquisa existentes no País antes da data de vigência desta Lei deverão:"

18. Sendo certo ser ponto central de regulação da Lei Arouca a realização das atividades descritas em seu art. 1º, é possível também extrair de todos os dispositivos transcritos acima que, independentemente de alguns empregarem o verbete "e" e, outros, o verbete "ou", ao se referir à "instituição" ou a "instituições", aquela que realizar uma ou outra atividade, ou mesmo ambas, estará sujeita à observância de suas disposições, de seu Decreto e das demais Resoluções Normativas do CONCEA.

19. A bem da verdade, é cediço, em qualquer meio acadêmico e científico, que a utilização de animais em atividades de ensino culmina, quase sempre, na realização de pesquisas científicas de interesse da instituição de ensino, o mesmo ocorrendo em se tratando de instituições de pesquisa, que, não raro, se envolvem com atividades educacionais para divulgar suas inovações científicas.

20. De qualquer sorte, não encontra respaldo normativo o entendimento que acaba erigindo, pela via puramente interpretativa, uma restrição não prevista no corpo da lei, o que contrariaria o preceito hermenêutico de que regras restritivas devem ser interpretadas de forma igualmente restritivas.

21. Isso equivale dizer que, inexistindo no texto da Lei Arouca qualquer disposição que limite, textualmente, sua aplicação a uma ou outra categoria de instituição com relação a um tipo de atividade específica, o simples envolvimento de determinada instituição de ensino ou de pesquisa em quaisquer das atividades citadas em seu texto implicará sua sujeição à disciplina nela prevista e nas demais normas a ela atreladas (Decreto e Resoluções CONCEA).

22. Convém apenas observar, por necessário, as ressalvas previstas nos §§ 1º e 2º⁵ do art. 1º da Lei nº 11.794, ao apontar quais instituições de ensino se encontram sujeitas às suas disposições e as atividades de pesquisa científica de fato por ela reguladas.

⁵ "Art. 1º. (...) "

§ 1º. A utilização de animais em atividades educacionais fica restrita a:

I – estabelecimentos de ensino superior;

II – estabelecimentos de educação profissional técnica de nível médio da área biomédica.

§ 2º. São consideradas como atividades de pesquisa científica todas aquelas relacionadas com ciência básica, ciência aplicada, desenvolvimento tecnológico, produção e controle da qualidade de drogas, medicamentos, alimentos, imunobiológicos, instrumentos, ou quaisquer outros testados em animais, conforme definido em regulamento próprio.

§ 3º. Não são consideradas como atividades de pesquisa as práticas zootécnicas relacionadas à agropecuária."

III. CONCLUSÃO

23. Por todo o exposto, podemos concluir que conflito algum se vislumbra da análise comparativa entre o disposto no art. 1º da Lei Arouca e no art. 1º de seu Decreto, cujas disposições alcançam todos os animais pertencentes às espécies classificadas como *filo Chordata* e *subfilo Vertebrata* que venham a ser destinados à pesquisa ou ao ensino, independentemente, portanto, do local onde sejam realizados os experimentos, seja dentro de determinado estabelecimento de ensino ou de pesquisa, seja em campo, sobretudo diante da reprodução, no inciso III do art. 2º do seu Decreto, da definição de “*pesquisa científica*” que a Lei Arouca possui no parágrafo único do seu art. 1º.

24. Por fim, considerando ser ponto central da disciplina prevista na Lei Arouca a realização das atividades descritas em seu art. 1º – “*criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional*” -, é possível extrair de todos os dispositivos que se reportam ao verbete “*instituição*” ou “*instituições*”, que, independentemente de alguns empregarem o verbete “e”, outros, o verbete “ou”, a instituição de ensino ou de pesquisa que realizar uma ou outra atividade ou mesmo ambas estará sujeita à observância de suas disposições, de seu Decreto e das Resoluções Normativas editadas pelo CONCEA.

À consideração de V. Senhoria.

Brasília/DF, 19 de agosto de 2013.


LÍDIA MIRANDA DE LIMA
Advogada da União
Coordenadora de Assuntos Científicos

Sistema CGUgestão: código 15.1

DESPACHO Nº 1418 /2012/CONJUR-MCTI/CGU/AGU

Acolho o posicionamento jurídico firmado no PARECER Nº 847/2013/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/lml, da lavra da Dra. Lídia Miranda de Lima, por seus judiciosos fundamentos.

À consideração do senhor Consultor Jurídico.

Brasília, 23 de agosto de 2013.



RENATA ESPÍNDOLA VIRGÍLIO
Procuradora Federal

Consultora Jurídica Adjunta da Matéria de Ciência, Tecnologia e Inovação
SISCON/CGUGestão: cód. 25.3

DESPACHO Nº 1419 /2012/CONJUR-MCTI/CGU/AGU

1. Aprovo o PARECER Nº 847/2013/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/lml.
2. Ao Setor de Apoio Administrativo, para os registros, anotações e arquivamentos cabíveis.
3. Após, restitua-se à Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED) para as providências ao seu encargo.

Brasília, 26 de agosto de 2013.



BRUNO MONTEIRO PORTELA
Procurador Federal
Consultor Jurídico

SISCON/CGUGestão: cód. 25.3