



PARECER CONJUR/MCT-LMA Nº 036/2006.

**Ementa:** Nomeação de Especialista para a CTNBio – Questionamentos que tece o Ministério Público Federal sobre os procedimentos adotados para escolha de especialista da área de saúde para composição do Colegiado.

Processo nº 01200.002789/2006-43.

Solicita-nos o Gabinete do Sr. Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia orientação adequada a subsidiar resposta a ser dada ao Ministério Público Federal, em face das medidas recomendadas por intermédio do Ofício nº 852/2006 – 4º CCR, de 30 de maio do ano em curso, pelo qual houve por bem apontar a existência de irregularidades que alega haver ocorrido na nomeação de especialista da área de saúde para compor a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio).

2. O assunto em tela teve origem na manifestação consubstanciada no Ofício nº 173/2006 – 4º CCR, de 20 de fevereiro de 2006, dirigido ao titular desta Pasta, por meio do qual solicitou o MP esclarecimentos acerca das providências adotadas para nomeação de membro especialista da referida área, segundo as disposições contida na nova Lei de Biossegurança e seu Decreto regulamentador.

3. Em resposta, recomendou o Sr. Ministro de Estado da C&T, através do Ofício 126/MCT, de 08 de março de 2006 (fls. 05), fossem solicitadas, do Ministério da Saúde, os esclarecimentos relativos aos procedimentos adotados para tal indicação, por força das disposições contidas no 9º do Decreto nº 5.591, de 2005 (regulamenta a nova Lei de Biossegurança), que atribuiu, a cada Pasta afeta à sua área de competência, a definição de tais procedimentos, desconhecidos, portanto, do titular deste Ministério.



4. De posse da documentação apresentada pelo Ministério da Saúde, chegou o MP ao entendimento de que tornar-se-ia necessária, da parte do Ministro de Estado desta Pasta, na condição de Presidente daquela Comissão e competente, pois, para efetivação das nomeações para o Colegiado, a adoção de providências que se prestariam a corrigir as seguintes irregularidades por ele verificadas:

- os procedimentos foram tomados antes da devida regulamentação;
- a consulta pública limitou-se a instituições de pesquisa pública (e não da sociedade civil); e
- a lista triíplice foi elaborada pela Comissão de Biossegurança (CBS), uma comissão do próprio Ministério da Saúde, e não por organizações da sociedade civil, nos termos das normas em vigor.

5. Postos, assim, os questionamentos aventados pelo Ministério Público Federal, expede-se o parecer que se segue.

II

6. A prefalada escolha de especialista na área de saúde acha-se disciplinada no art. 11 da Lei de nº 11.105, de 2005, da seguinte forma, *ipsis litteris*:

*"Art. 11. A CTNBio, composta de membros titulares e suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, será constituída por 27 (vinte e sete) cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente, sendo:*

*(...)*

*III – um especialista em defesa do consumidor, indicado pelo Ministro da Justiça;*

*IV – um especialista na área de saúde, indicado pelo Ministro da Saúde;*

*V – um especialista em meio ambiente, indicado pelo Ministro do Meio Ambiente;*

*VI – um especialista em biotecnologia, indicado pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;*

*VII – um especialista em agricultura familiar, indicado pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário;*

*VIII – um especialista em saúde do trabalhador, indicado pelo Ministro do Trabalho e Emprego.*

*(...)*

*§ 2º. Os especialistas de que tratam os incisos III a VIII do caput deste artigo serão escolhidos a partir de lista triíplice, elaborada pelas organizações da sociedade civil, conforme disposto em regulamento."*

*(nossos, os destaques)*

k



7. Ao regulamentar a citada Lei de Biossegurança, o Decreto nº 5.591, de 2005, estabeleceu, por sua vez, que:

*“Art. 6º. A CTNBio, composta de membros titulares e suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, será constituída por vinte e sete cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente, sendo:*

*(...)*

*III - um especialista em defesa do consumidor, indicado pelo Ministro de Estado da Justiça;*

*IV - um especialista na área de saúde, indicado pelo Ministro de Estado da Saúde;*

*V - um especialista em meio ambiente, indicado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente;*

*VI - um especialista em biotecnologia, indicado pelo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;*

*VII - um especialista em agricultura familiar, indicado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário;*

*VIII - um especialista em saúde do trabalhador, indicado pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.*

*(...)*

*Art. 9º. A indicação dos especialistas de que tratam os incisos III a VIII do art. 6º será feita pelos respectivos Ministros de Estado, a partir de lista triplíce elaborada por organizações da sociedade civil providas de personalidade jurídica, cujo objetivo social seja compatível com a especialização prevista naqueles incisos, em procedimento a ser definido pelos respectivos Ministérios.”*

(negritamos)

8. Do cotejo entre os dois textos normativos transcritos acima, verifica-se que a regra básica indicada no § 2º do art. 11 da Lei, de que a escolha dos chamados “especialistas” da CTNBio deveria ocorrer “a partir de lista triplíce, elaborada pelas organizações da sociedade civil,” foi mantida no texto do Decreto que a regulamenta, em cujo art. 9º, por seu turno, foram acrescentadas as regras de que tal escolha ou indicação deveria ser “feita pelos respectivos Ministros de Estado” (esta já prevista no inciso IV do art. 11 da Lei), a partir da citada lista triplíce; que referidas organizações da sociedade civil fossem “providas de personalidade jurídica, cujo objetivo social seja compatível com a especialização prevista...”; e, ainda, por fim, “em procedimento a ser definido pelos respectivos Ministérios.”

### III

9. Conforme pondera o MP, volvendo à primeira ponderação apontada, “os procedimentos foram tomados antes da devida regulamentação”.



10. É que, tendo sido publicado o Decreto nº 5.591/2005 tão somente no DOU do dia 23 de novembro de 2005, os procedimentos adotados pelo Ministério da Saúde em data anterior, ou seja, no decorrer dos meses de junho e julho do mesmo ano, estariam, *ipso facto*, em desconformidade com referido regulamento.

11. Segundo os documentos que instruem os presentes autos, constata-se que, de fato, os procedimentos em tela tiveram início com a publicação da Consulta Pública nº 1, no DOU de 1º de junho de 2005 (fls. ), lançada pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos daquela Pasta; passando por uma reunião realizada em 18 de julho por sua Comissão de Biossegurança (a que faz referência o MP em seu Ofício nº 852/2006), durante a qual foram analisadas as listas tríplices apresentadas pelas organizações da sociedade civil, que responderam à aludida consulta pública, para, ao final, culminar na indicação do mencionado especialista pelo Ministro de Estado da Saúde, através do Aviso nº 893/GM, de 2 de setembro do mesmo ano (fls. ) dirigido ao titular desta Pasta.

12. Em que pese a antecipação dos procedimentos em tela, da leitura do inteiro teor daquela consulta pública, é possível verificar ter sido observado exatamente o que preceitua o citado art. 9º do Dec. 5.591/05, na medida em que – no exercício da prerrogativa atribuída pelo próprio Decreto aos respectivos Ministérios de definir o *modus operandi* –, destinou-se tal consulta a, de conformidade com seu art. 2º, **“Estabelecer o prazo de 15 dias, a contar da publicação desta Consulta Pública, para que sejam apresentadas as listas tríplices com as indicações, devidamente acompanhadas dos currículos dos indicados”** (grifamos), pelas citadas organizações.

#### IV

13. Neste ponto, podemos desde já abordar a terceira questão apontada pelo MP, quando questionou ter sido tal ***“lista tríplice...elaborada pela CBS - uma comissão do próprio Ministério da Saúde e não por organizações da sociedade civil”***.

14. No seu entender, a lista tríplice sob a qual se baseou o Ministro da Saúde para indicar seu respectivo especialista (fls. ), que resultou da compilação das listas tríplices apresentadas pelas organizações que responderam à referida consulta (fls. ), deveria ter partido de sugestão dessas mesmas organizações.

15. Ora, considerando a competência conferida a cada Pasta de governo de definir os procedimentos para indicação dos especialistas de suas respectivas áreas, nada mais cumpriu o Ministério da Saúde que fazer valer tal prerrogativa, definindo corretamente, por intermédio da mencionada consulta pública, aberta, portanto, a todas as organizações da sociedade civil, nos termos do seu art. 1º, que o ponto focal, para a remessa das listas de interesse de cada organização, seria a tal Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (art. 2º, § 1º), que integra sua estrutura, de onde partiu referida consulta.



16. Assim procedendo, permitiu o Ministério da Saúde o exercício, por toda e qualquer organização da sociedade civil interessada no objeto da mencionada consulta pública, do direito de elaborar a lista tríplice de seu interesse, oferecendo ademais, mediante o procedimento então definido, total eficácia operacional ao processo adotado, quando, de forma inquestionável, entendeu ter o art. 11 da Lei nº 11.105/2005 (nos termos do terceiro "considerando" constante da aludida consulta pública) atribuído-lhe a competência de promover a indicação do especialista de sua área, "*precedida de consulta às organizações da sociedade civil, que enviarão listas tríplices ...*".

17. Conforme se constata, o procedimento em tela, ainda que definido e baixado antes da publicação do Decreto que regulamentou a Lei de Biossegurança, foi realizado sem afronta alguma às suas disposições, em que pese editadas em data posterior, cujas diretrizes, delineadas na aludida consulta pública, mereceram, consoante se pode também constatar, manifestação favorável do seu público alvo, ao atender prontamente àquele importante desiderato, certamente por compreendê-lo em perfeita harmonia com a disciplina legal então em vigor, eis que oportunizada, a tantos quantos estivessem interessados em participar de todo esse processo, a apresentação das listas tríplices de seu interesse, para indicação dos nomes daqueles por eles considerados dignos de compô-la.

18. Outra tarefa não realizou o Ministério da Saúde, pois (valendo-se, frise-se uma vez mais, da prerrogativa que lhe foi atribuída pelo Decreto nº 5.591/05), senão a de organizar a compilação das listas tríplices elaboradas por cada organização que participou do processo de escolha do especialista da área da saúde, resultando, ao final, numa única lista tríplice, sob a qual, assim, se baseou para indicar o nome mais sugerido dentre aqueles apontados por aquelas mesmas organizações participantes, resultado esse que seria igualmente obtido fosse outra qualquer a entidade que tivesse organizado todo esse processo.

V

19. A segunda e última ponderação aventada pelo MP diz respeito à natureza jurídica das próprias organizações participantes, ao questionar que "*a consulta pública limitou-se a instituições de pesquisa pública (e não da sociedade civil)*".

20. Analisada a lista das entidades que responderam à consulta pública em tela (fls. 19/27), verifica-se, todavia, ao contrário do afirmado pelo MP, que, dentre elas, há a Academia Brasileira de Ciências – ABC, cujo Estatuto a qualifica, em seu art. 1º, como uma sociedade civil sem fins lucrativos (cópia anexa).



21. A rejeição do MP às instituições públicas baseia-se na compreensão que possui da expressão "**sociedade civil**", no âmbito da qual somente fariam parte aquelas entidades dotadas de personalidade jurídica de direito **privado**, contraponto-se ao setor público, pois.

22. Recorrendo ao que se encontra preceituado no novo Código Civil Brasileiro, que define, em seu Título II – Das Pessoas Jurídicas, aquelas apontadas como de **direito privado**, vejamos o quanto estabelece seu art. 44, *ipsis litteris*:

*"Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:*

- I – as associações;*
- II – as sociedades;*
- III – as fundações;*
- IV – as organizações religiosas;*
- V – os partidos políticos."*

(negritamos)

23. Inexistente, como se vê, dentre os entes dotados de personalidade jurídica de direito privado, as chamadas "**sociedades civis**", cuja concepção, todavia, de conformidade com o que desde sempre já consagrou a doutrina pátria, assentada na definição de "**sociedade**" propriamente dita, leva a entendê-las como aquelas constituídas mediante **contrato**, pelo qual duas ou mais pessoas se obrigam a conjugar esforços para alcance de um objetivo comum, seja ele artístico, político, cultural ou, até mesmo, científico.

24. O Código Civil ainda nos fornece elementos para definir a sociedade como o **contrato** que se destina ao exercício de **atividade econômica**, nos termos do art. 981, contido no Capítulo - Das Disposições Gerais do Título II – DA SOCIEDADE, que preceitua:

*"Art. 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados."*

(grifamos)

25. Esta forma de constituição, todavia, não representa, absolutamente, a natureza jurídica das entidades de direito privado que compõem a CTNBio, nem tampouco daquelas que voltam suas atividades para o âmbito de atuação daquele Colegiado, constituídas que são mediante a aprovação de **Estatutos**, qualificando-se, ademais, como **associações**, em vez de sociedade, dada sua finalidade não lucrativa.



26. Em razão justamente desta última característica foi o que determinou, por parte da própria Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, conforme se tornou público e notório em passado recente, a adoção de medidas destinadas a promover a alteração de seu Estatuto, pelo qual, muito embora mantida sua designação como “Sociedade” e manutenção da mesma sigla “SBPC”, passou a qualificar-se, no art. 1º do seu Estatuto, como “associação”, apresentando, como justificativa, no âmbito de seu JC eletrônico, por ocasião dessa mudança institucional, exatamente a ausência de lucro no desempenho de suas atividades, por conceber o termo “sociedade” mais apropriado para aquelas entidades que possuem fins econômicos na execução de seus objetos sociais.

27. Ao baixar a mencionada consulta pública, fazendo menção apenas às “organizações da sociedade civil”, com citação expressa ao texto da Lei de Biossegurança, certamente compreendeu o Ministério da Saúde estar referida norma se referindo ao conjunto das instituições que atuam na área de atuação da CTNBio, sem distinção de setores...

28. Diante dessa imprecisão jurídica do termo “sociedade civil”, sujeito a toda sorte de especulações doutrinárias, ora concebido em oposição ao setor público, ora concebido como destinado à exploração de atividade lucrativa, dentre tais entes poder-se-ia entender também abrangidas aquelas entidades públicas que possuem essa mesma finalidade, por explorarem atividade econômica, como são exemplos as empresas públicas, detentoras de personalidade jurídica de direito privado.

29. Pecou o legislador, como se percebe, ao adotar a expressão de que se cogita, tanto no texto da nova Lei de Biossegurança quanto no de seu Decreto regulamentador, a suscitar divergências que poderiam ter sido evitadas, caso apontasse claramente o seu comando, de forma expressa, a uma das pessoas jurídicas consagradas no texto do novo Código Civil Brasileiro.

30. A única preocupação manifestada pelo legislador, no tocante à referida expressão “sociedade civil”, conforme se observa atentamente da leitura do supracitado art. 9º do Decreto nº 5.591/05, foi a de que fossem elas “*providas de personalidade jurídica*”, além, é claro, de que seu “*objetivo social*” fosse “*compatível com a especialização prevista naqueles incisos*”, com o propósito de distingui-las daqueles entes que o próprio Código Civil denomina como “*sociedade não personificada*”, consideradas como tais aquelas cujos atos constitutivos não se acham devidamente inscritos (art. 986).

31. Todavia, ainda que admitido fosse o ponto de vista defendido pelo MP, de que o universo da chamada sociedade civil se compõe tão apenas de entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, irregularidade alguma poderá ser apontada na escolha do mencionado especialista da área de saúde, diante da presença da Academia Brasileira de Ciências, dentre as entidades que responderam à aludida consulta pública promovida pelo Ministério da área em questão.

K



32. Isto porque, ao afirmar que a multicitada **“consulta pública limitou-se a instituições de pesquisa pública”**, parece fazer crer o MP a ocorrência de um suposto direcionamento das disposições contidas em seu texto a instituições daquela natureza, quando, na real verdade, estabeleceu ela:

**“CONSULTA PÚBLICA Nº 1, DE 1º DE JUNHO DE 2005.**

*O Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, no uso de suas atribuições legais, adota a presente Consulta Pública e determina a sua publicação, considerando:*

*A necessidade de instalação de uma nova Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, após a promulgação da Lei nº 11.105/05, Lei de Biossegurança, que revogou, em seu artigo 42, a Lei nº 8.974/95 e a Medida Provisória nº 2.191-9/01.*

*Que a Lei nº 11.105/05, em seu inciso IV do art. 11, atribui competência ao Ministro de Estado da Saúde para indicar um especialista na área de saúde e seu respectivo suplente para compor o quadro de membros da CTNBio.*

*Que, nos termos do § 2º do artigo 11 da Lei nº 11.105/05, a indicação dos especialistas deverá ser precedida de consulta às organizações da sociedade civil, que enviarão listas triplas ao Ministro da Saúde para que o mesmo proceda à indicação dos nomes e os apresente ao Ministro da Ciência e Tecnologia, que fará a designação, resolve:*

***Art. 1º. Submeter à Consulta Pública este tema para indicação, por parte das organizações da sociedade civil, de especialistas na área de saúde que sejam cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional na área de saúde.”***

(ênfases aditadas)

33. Induvidoso, conforme se verifica claramente do texto transcrito acima, a fiel observância, pelo Ministério da Saúde, das disposições contidas na nova Lei de Biossegurança, ao estabelecer, como procedimento adequado para escolha de especialista da sua área de atuação, a edição de consulta pública, a fim de que fosse oportunizado, às **“organizações da sociedade civil”** a que se refere aludida norma, nada mais além disso, o exercício do direito de apresentarem, no decorrer do prazo fixado em seu art. 2º (15 dias), as listas triplas de seus interesses, procedimento esse que, consoante já explicitado alhures neste parecer, não apresentou qualquer afronta ao regulamento daquela Lei.

34. Ora, se de todas as instituições que responderam à aludida consulta pública apenas uma enquadrava-se na categoria considerada pelo MP legítima para apresentação da questionada lista tripla e, constando dessa mesma lista justamente o nome daquele que resultou finalmente indicado, pelo Ministério da Saúde, como especialista de sua área, irregularidade alguma poderá ser apontada *in casu*, pois satisfeita estaria a exigência formulada pelo referido *Parquet*.

X

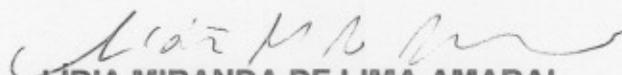


VI

35. Em face de todo o exposto, pedimos vênia para discordar do posicionamento manifestado pelo Ministério Público Federal em face dos procedimentos adotados pelo Ministério da Saúde para escolha do especialista de sua área, destinado a compor o quadro de membros da CTNBio, diante a ausência de qualquer irregularidade em todo o processo então levado a efeito.

É o parecer, que submeto a superior consideração do Sr. Consultor Jurídico.

Brasília/DF, 28 de julho de 2006.

  
**LIDIA MIRANDA DE LIMA AMARAL**  
Assistente Jurídico

Aprovo. Restitua-se ao Gabinete do Sr. Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia.

Brasília/DF, 28 de julho de 2006.

  
**ALEXANDER BARROS**  
CONSULTOR JURÍDICO