



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Advocacia-Geral da União  
Consultoria Jurídica



**PARECER CONJUR/MCT-LMA Nº 008/2007.**

**Ementa:** Questionamentos sobre a forma definida pela CTNBio para a realização da Audiência Pública de que trata o Edital de Convocação nº 1/2007, referente a pedidos de liberação comercial de milhos geneticamente modificados.

**Proc./MCT nº 01200.000585/2007-59.**

I

Oriunda da Coordenação-Geral da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), vieram à análise e manifestação desta Consultoria Jurídica questionamentos consubstanciados em documento subscrito pela Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), pela Associação Nacional de Pequenos Agricultores (ANPA), pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), pelo Forum Nacional de Entidades de Defesa do Consumidor, pelo Forum Brasileiro de Ongs e Movimentos Sociais (FBOMS), bem como pela Ong denominada Terra de Direitos, relativos à Audiência Pública de que trata o Edital de Convocação nº 1/2007, publicado no DOU de 7 de fevereiro de 2007.

2. Aludido Edital de Convocação refere-se a pedidos de liberação comercial de milhos geneticamente modificados, que se encontram em tramitação no âmbito da CTNBio.

3. Apontam as mencionadas entidades diversos aspectos que consideram inadequados no tocante à forma como foi definida a realização da citada Audiência Pública, mas principalmente por visar à discussão de sete processos de liberação comercial de organismos geneticamente modificados (OGM) no decorrer de um prazo que consideram exíguo para uma apreciação circunstanciada.



II

4. Em sua fundamentação, invocam os interpelantes as disposições contidas no art. 14, incisos IV e XII, da Lei de Biossegurança (Lei n.º 11.105, de 2005), que determina a análise de todos os pleitos submetidos à apreciação da CTNBio, "caso a caso", condição que, no seu entender, deveria, igualmente, ocorrer com relação às audiências públicas.

5. Questionam, ainda, ser dever do Presidente da CTNBio promover a exposição objetiva da matéria, tal qual previsto no § 2º do art. 43 do Decreto n.º 5.591, de 2005, em vez de apenas pronunciar-se sobre o funcionamento da Comissão e sobre o sistema de biossegurança, como descrito no Edital de Convocação em apreço.

6. Ponderam, ademais, ser primordial a participação efetiva dos membros da CTNBio, a quem, conforme os termos do aludido Edital, lhes será atribuída a condição de ouvintes.

7. Em complementação ao aspecto anterior, discordam os interpelantes também da limitação prevista no Edital, ao admitir a participação na audiência pública de, no máximo, 18 pessoas, desde que previamente inscritas, por considerarem que as discussões deveriam ser abertas para ampla participação popular.

8. Por fim, por julgarem suas disposições em desacordo com a Lei de Biossegurança (art. 15, *caput*), seu Decreto regulamentador (art. 43) e com a própria Constituição Federal (art. 1º, *caput*), entendem os requerentes não servir a Instrução Normativa/CTNBio n.º 19, de 6 de maio de 1999, citada expressamente no aludido Edital, como fundamento para a promoção de audiências públicas pela Comissão de Biossegurança, por não se encontrar mais em vigor.

9. Assim postos os questionamentos ora suscitados, apresentamos, a seguir, o parecer que nos compete.

III

10. No âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, a **audiência pública** encontrou sua primeira disciplina nas disposições da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, conhecida como a Lei do Processo Administrativo, cujos preceitos, por força do disposto no § 1º do art. 1º, também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

11. Os dois únicos dispositivos relativos à matéria em foco, existentes no bojo do aludido Diploma legal, dispõem, *in verbis*:



"Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, **poderá** ser realizada **audiência pública** para debates sobre a matéria do processo.

(...)

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a **indicação do procedimento adotado.**"

(realçamos)

12. Em caráter subsidiário à Lei n.º 9.784 (dada a ausência de detalhamento em seu texto, por evidente), as duas Casas do Congresso Nacional adotam os **procedimentos** introduzidos em seus respectivos Regimentos Internos, para a realização de audiências públicas, assim como o Poder Judiciário, que, para esse fim, atua segundo as diretrizes traçadas na Lei n.º 9.868, de 10/11/1999 ("*Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal*"), em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos (art. 9º, §1º).

13. Inexistindo, todavia, no âmbito do Poder Executivo, um manual de aplicação geral, para a promoção de audiências públicas de interesse de seus órgãos ou entidades, em face da liberdade oferecida pela própria Lei n.º 9.874, de 1999, de permitir que indiquem elas o "**procedimento adotado**" para tal fim, vem-se observando o quanto se acha previsto em normas específicas, baixadas por este ou aquele ente, sendo exemplo clássico, que nos interessa *in casu*, as disposições contidas no citado Decreto n.º 5.591 de 2005, que regula a realização de audiência públicas pela CTNBio, da forma como se segue, *verbis*:

"Seção VII  
Das Audiências Públicas

Art. 43. A CTNBio poderá realizar audiências públicas, garantida a participação da sociedade civil, que será requerida:

I - por um de seus membros e aprovada por maioria absoluta, em qualquer hipótese;

II - por parte comprovadamente interessada na matéria objeto de deliberação e aprovada por maioria absoluta, no caso de liberação comercial.

§ 1º A CTNBio publicará no SIB e no Diário Oficial da União, com antecedência mínima de trinta dias, a convocação para audiência pública, dela fazendo constar a matéria, a data, o horário e o local dos trabalhos.

§ 2º A audiência pública será coordenada pelo Presidente da CTNBio que, após a exposição objetiva da matéria objeto da audiência, abrirá as discussões com os interessados presentes.

§ 3º Após a conclusão dos trabalhos da audiência pública, as manifestações, opiniões, sugestões e documentos ficarão disponíveis aos interessados na Secretaria-Executiva da CTNBio.

*[Assinatura]*



§ 4º *Considera-se parte interessada, para efeitos do inciso II do caput deste artigo, o requerente do processo ou pessoa jurídica cujo objetivo social seja relacionado às áreas previstas no caput e nos incisos III, VII e VIII do art. 6º.*

14. Em que pese defendam as entidades interpelantes a inaplicabilidade dos preceitos contidos na Instrução Normativa/CTNBio n.º 19, de 6 de maio de 1999, por não considerá-la mais em vigor, a garantia de sua plena vigência foi assegurada pela própria Lei de Biossegurança, nos exatos termos de seu art. 32, ao estatuir:

***“Art. 32. Permanecem em vigor os Certificados de Qualidade em Biossegurança, comunicados e decisões técnicas já emitidos pela CTNBio, bem como, no que não contrariarem o disposto nesta Lei, os atos normativos emitidos ao amparo da Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995.”***

(negritamos)

15. Assim, considerando a ausência de detalhamento, no texto do Dec. 5.591/2005, sobre os procedimentos a serem observados pela CTNBio para a realização de audiências públicas, legitimada se encontra, pois, para fundamentar o texto do Edital de Convocação n.º 01/2007 sobre as disposições da citada IN n.º 19/1999, cujo anexo traça o roteiro respectivo.

16. Por seu turno, ao contrário das demais ponderações apresentadas, as disposições da IN n.º 19/99 não se acham em desacordo nem com as disposições da Constituição Federal nem com as da própria Lei de Biossegurança, quando facultam à CTNBio o direito de selecionar as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes a serem ouvidos (item 2 do Anexo), limitados, ademais, no presente caso, ao número total de 18 pessoas.

17. Tampouco se acha a CTNBio obrigada a promover a análise dos sete processos de liberação de milho, objeto do Edital de Convocação, caso a caso, ou seja, uma audiência pública para cada processo, no sentido de promover a análise exaustiva de todos os aspectos que devem ser considerados para aprovação de cada um dos eventos de transformação genética mencionados...

18. Ora, da forma como foram colocadas os questionamentos das entidades postulantes, restou flagrantemente evidenciado o total desconhecimento do sistema de biossegurança em engenharia genética em vigor no Brasil, a que justamente se prestará a esclarecer o Presidente da CTNBio, na apresentação que promoverá nos primeiros trinta minutos após a abertura da questionada audiência pública (aspecto sobre o qual se insurgem as requerentes), sem olvidar, é claro, da exposição objetiva da matéria objeto da audiência, que lhe cabe realizar, por força do preceituado no § 2º do art. 43 do aludido Decreto n.º 5.591, de 2005.



19. De fato, fosse a aprovação de um novo OGM feita sem prévia e criteriosa análise científica pela CTNBio, plenamente justificada estaria a realização da cogitada audiência pública, da forma reivindicada pelas entidades autoras da solicitação *sub examen*, mediante o exame exaustivo de todos os aspectos relacionados com a análise de risco do produto, bem como de todos os estudos e posicionamentos diferentes e divergentes dos pareceristas e especialistas na matéria, nacionais ou estrangeiros.

20. Todavia, nos precisos termos do disposto nos artigos 27 a 36, que compõem a Seção V – **Da Tramitação dos Processos** (integrante do Capítulo II – Da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança), do seu Decreto regulamentador, encontram-se ali especificadas todas as fases a que compete a CTNBio – primeiro, através de suas subcomissões setoriais, e, depois, por seu plenário –, observar, na apreciação dos pleitos submetidos ao seu crivo, sendo importante destacar, dentre aqueles constantes da aludida Seção V, abaixo transcrita em sua integralidade, o **art. 34**, conforme se segue:

**“Seção V  
Da Tramitação de Processos**

*Art. 27. Os processos pertinentes às competências da CTNBio, de que tratam os incisos IV, VIII, IX, XII, e XXI do art. 5º, obedecerão ao trâmite definido nesta Seção.*

*Art. 28. O requerimento protocolado na Secretaria-Executiva da CTNBio, depois de autuado e devidamente instruído, terá seu extrato prévio publicado no Diário Oficial da União e divulgado no SIB.*

*Art. 29. O processo será distribuído a um dos membros, titular ou suplente, para relatoria e elaboração de parecer.*

*Art. 30. O parecer será submetido a uma ou mais subcomissões setoriais permanentes ou extraordinárias para formação e aprovação do parecer final.*

*Art. 31. O parecer final, após sua aprovação nas subcomissões setoriais ou extraordinárias para as quais o processo foi distribuído, será encaminhado ao plenário da CTNBio para deliberação.*

*Art. 32. O voto vencido de membro de subcomissão setorial permanente ou extraordinária deverá ser apresentado de forma expressa e fundamentada e será consignado como voto divergente no parecer final para apreciação e deliberação do plenário.*

*Art. 33. Os processos de liberação comercial de OGM e seus derivados serão submetidos a todas as subcomissões permanentes.*

***Art. 34. O relator de parecer de subcomissões e do plenário deverá considerar, além dos relatórios dos proponentes, a literatura científica existente, bem como estudos e outros documentos protocolados em audiências públicas ou na CTNBio.***

*Art. 35. A CTNBio adotará as providências necessárias para resguardar as informações sigilosas, de interesse comercial, apontadas pelo proponente e assim por ela consideradas, desde que sobre essas informações não recaiam interesses particulares ou coletivos constitucionalmente garantidos.*



§ 1º A fim de que seja resguardado o sigilo a que se refere o caput deste artigo, o requerente deverá dirigir ao Presidente da CTNBio solicitação expressa e fundamentada, contendo a especificação das informações cujo sigilo pretende resguardar.

§ 2º O pedido será indeferido mediante despacho fundamentado, contra o qual caberá recurso ao plenário, em procedimento a ser estabelecido no regimento interno da CTNBio, garantido o sigilo requerido até decisão final em contrário.

§ 3º O requerente poderá optar por desistir do pleito, caso tenha seu pedido de sigilo indeferido definitivamente, hipótese em que será vedado à CTNBio dar publicidade à informação objeto do pretendido sigilo.

Art. 36. Os órgãos e entidades de registro e fiscalização requisitarão acesso a determinada informação sigilosa, desde que indispensável ao exercício de suas funções, em petição que fundamentará o pedido e indicará o agente que a ela terá acesso.

(realçamos)

21. Não se olvide, ademais, o roteiro consubstanciado no Seção VI do Regimento Interno da CTNBio, relativo especificamente às suas **Subcomissões Setoriais Permanente e Extraordinárias**, onde se acham detalhadas as atribuições a elas conferidas como rotina mensal de trabalho, destinado à preparação dos relatórios que lhes compete, quando devem ser considerados **“a literatura científica existente, bem como estudos e outros documentos protocolados”**, não só na própria CTNBio como também em audiências públicas por ela promovidas (art. 34), para posterior apresentação nas reuniões plenárias da Comissão, conforme o inteiro teor dos arts. 15 e 16 da Portaria/MCT n.º 146, de 6 de março de 2006, *ipsis litteris*:

#### “SEÇÃO VI

##### **Das Subcomissões Setoriais Permanentes e Extraordinárias**

Art. 15. A CTNBio constituirá, dentre seus membros titulares e suplentes, as seguintes Subcomissões Setoriais Permanentes (SSP) para análise prévia dos temas e pleitos a serem submetidos ao plenário da Comissão:

I - Subcomissão Setorial Permanente da Área de Saúde Humana;

II - Subcomissão Setorial Permanente da Área Animal;

III - Subcomissão Setorial Permanente da Área Vegetal;

IV - Subcomissão Setorial Permanente da Área Ambiental.

§ 1º. As Subcomissões Setoriais Permanentes serão compostas, cada uma, pelos especialistas de que trata o inciso I do art. 3º deste Regimento e pelo representante do respectivo Ministério responsável pela área específica e poderão reunir-se conjuntamente.

§ 2º. Os demais membros optarão por participar de uma das quatro Subcomissões Setoriais, de acordo com sua competência técnica e os interesses da CTNBio.

§ 3º. Os membros, conforme definido no artigo 17, § 1º do Decreto nº 5.591, de 22 de novembro de 2005, participarão das Subcomissões Setoriais, cabendo a todos a distribuição dos processos para análise.



§ 4º. As Subcomissões Setoriais Permanentes serão coordenadas por um membro titular eleito pelo plenário da Subcomissão Setorial, com mandato de dois anos, não renovável.

§ 5º. O coordenador da Subcomissão Setorial Permanente terá um substituto, membro titular, eleito pelo plenário da Subcomissão Setorial, com mandato de dois anos, não renovável.

§ 6º. **As Subcomissões Setoriais Permanentes poderão recrutar consultores ad hoc, quando necessário.**

§ 7º. As Subcomissões Setoriais Permanentes poderão apoiar tecnicamente os órgãos de registro e fiscalização no exercício das atividades relacionadas a OGM e derivados.

§ 8º. Caberá às Subcomissões Setoriais Permanentes a elaboração de pareceres técnicos a respeito dos pleitos encaminhados pela CTNBio e submetê-los à apreciação da Comissão para a tomada de providências cabíveis.

Art. 16. As Subcomissões Extraordinárias, por decisão da CTNBio, serão constituídas por, pelo menos, um membro de cada Subcomissão Setorial Permanente.

(ênfase acrescida)

22. Conforme se vê, se adotado fosse o *modus procedendi* reivindicado pelas entidades ora interpelantes, tal situação representaria transformar a questionada audiência pública da CTNBio em verdadeiro processo paralelo de análise dos pleitos que se encontram sob sua apreciação, com sobrecarga adicional de trabalho, dispêndio de recursos financeiros e tomada de tempo de seus membros sem qualquer amparo legal, sequer constitucional, visto encontrar-se sob o exclusivo critério discricionário da autoridade pública a definição do escopo de toda audiência pública que pretender realizar, tanto mais quando se destina a subsidiar (conforme a hipótese dos autos), ou, conforme explicitado no Edital de Convocação, a "consubstanciar a decisão" da Comissão sobre assuntos a respeito dos quais já vem realizando as devidas análises de risco....

23. Em razão justamente do aspecto supra, não se pode absolutamente apontar irregularidade alguma no limite da participação na audiência a um número determinado de pessoas, bem como do respectivo tempo de manifestação, pois, do contrário, perderia o evento sua objetividade e o proveito a que se destina, critério este que as próprias casas do Congresso Nacional adotam na convocação das audiências públicas de seus interesses, como é exemplo lapidar o Regimento Interno da **Câmara dos Deputados**, cujos arts. 255 a 258 estatuem:

"Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de **audiência pública** com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.



**Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.**

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes."

(grifamos)

24. De se ver, portanto, que, além da limitação de participantes e de tempo para cada expositor ou convidado usar de sua palavra, aos próprios Deputados porventura inscritos se admite eventuais interpelações pelo prazo máximo de **"três minutos"** (!!).

25. E, no caso da CTNBio, em particular, justificativa alguma há para exigir-se a participação de seus membros como expositores ou debatedores, considerando não só a indisponibilidade de tempo e de recursos financeiros para garantir a presença dos mesmos em audiências públicas, como também por se configurar uma desnecessária e descabida dupla jornada de trabalho, desprovida de qualquer amparo legal.

26. De fato, muitos dos membros da Comissão exercem suas atividades profissionais em laboratórios ou centros de pesquisa localizados em regiões distantes dos centros urbanos, boa parte desprovidos de transporte aéreo, vendo-se alguns, às mais das vezes, obrigados a despender de suas próprias finanças as despesas com transportes alternativos (ônibus interestaduais, vans, ou até mesmo táxis), para alcançar o aeroporto mais perto de seu local de trabalho, pois, nunca é demais lembrar, à exceção do representante do Ministério da Ciência e Tecnologia na CTNBio, residente em Brasília, sede do Colegiado, todos os demais membros não possuem vínculo institucional algum com o MCT.

4





27. Daí porque, com toda razão, permitir-se-á a participação daquele membro porventura interessado no evento, apenas na condição de **ouvinte**, nos precisos termos do Edital de Convocação de que se cogita, pois, consoante já explicitado alhures, toda a documentação gerada no curso da audiência pública será obrigatoriamente submetida à apreciação posterior das subcomissões setoriais da Comissão, sejam elas permanentes ou extraordinárias, antes da votação da matéria pelo seu plenário.

28. Tratando-se, por fim, de pleitos relacionados a um mesmo tipo de vegetal – sete relacionados à liberação comercial de **milhos** geneticamente modificados –, também nesta hipótese encontra-se sob a exclusiva discricionariedade da CTNBio deliberar sobre a necessidade ou não de realizar uma ou mais audiências, para a coleta de subsídios adicionais que considere necessários para embasamento de sua decisão em cada pleito, visto não se encontrar o particular legitimado a, sobre este particular aspecto, opinar.

29. Releva acrescer, por necessário, caber à CTNBio disponibilizar ao público em geral todas as informações relacionadas à sua rotina de trabalho, onde se incluem os processos sobre pedidos de liberação comercial em tramitação, por força da determinação contida no art. 59 do Decreto n.º 5.591, de 2005 (integrante do Capítulo V – Do Sistema de Informação em Biossegurança - SIB), que preceitua:

*“Art. 59. A CTNBio dará ampla publicidade a suas atividades por intermédio do SIB, entre as quais, sua agenda de trabalho, calendário de reuniões, processos em tramitação e seus respectivos relatores, relatórios anuais, atas das reuniões e demais informações sobre suas atividades, excluídas apenas as informações sigilosas, de interesse comercial, assim por ela consideradas.”*

30. Havendo, por conseguinte, a necessidade de serem obtidas informações adicionais relacionadas a quaisquer dos pleitos que serão objeto da referida audiência pública, objeto do Edital de Convocação n.º 01/2007, estarão os interessados legitimados a recorrer ao SIB para tal fim, sem embargo de pessoalmente comparecerem às próprias instalações da CTNBio, em Brasília, para esclarecimentos pessoais perante um de seus técnicos especializados.

#### IV

Por todo o exposto, tendo-se demonstrado, à saciedade, encontrar-se a atuação da CTNBio revestida de plena legalidade e legitimidade, no que diz respeito à forma definida para a realização da multicitada audiência pública, não se pode, *ipso facto*, acolher quaisquer dos questionamentos apresentados pelas entidades que



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

**Advocacia-Geral da União  
Consultoria Jurídica**

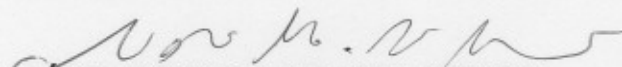


subscvem o pleito apresentado perante a Comissão de Biossegurança, às quais deverá ser encaminhada cópia deste pronunciamento para ciência.

É como parece pertinente posicionarmo-nos a respeito, s.d.j.

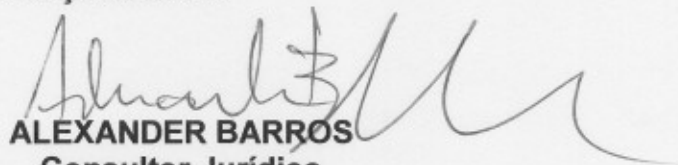
À apreciação e deliberação do Consultor Jurídico.

Brasília/DF, 5 de março de 2007.

  
**LÍDIA MIRANDA DE LIMA AMARAL**  
Assistente Jurídico

Aprovo. Restitua-se à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança.

Brasília/DF, 5 de março de 2007.

  
**ALEXANDER BARROS**  
Consultor Jurídico