

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU  
DIREITO ADMINISTRATIVO**

**RODRIGO CHAVES DE FREITAS**

**A POLÍTICA DAS PORTAS ABERTAS NAS REUNIÕES DE  
ÓRGÃOS PÚBLICOS COLEGIADOS:  
ESTUDO DO CASO CTNBIO**

**BRASÍLIA – DF  
2010**

RODRIGO CHAVES DE FREITAS

**A POLÍTICA DAS PORTAS ABERTAS NAS REUNIÕES DE  
ÓRGÃOS PÚBLICOS COLEGIADOS:  
ESTUDO DO CASO CTNBIO**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Coordenadoria do Curso de Especialização em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito.

Orientador: Professor Dr. Flávio Henrique Unes Pereira.

BRASÍLIA - DF

2010

RODRIGO CHAVES DE FREITAS

**A POLÍTICA DAS PORTAS ABERTAS NAS REUNIÕES DE  
ÓRGÃOS PÚBLICOS COLEGIADOS:  
ESTUDO DO CASO CTNBIO**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Coordenadoria do Curso de Especialização em Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP, como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito.

Orientador: Professor Dr. Flávio Henrique Unes Pereira.

Aprovada em \_\_/\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador

---

Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

O curso de pós-graduação foi para mim uma reiniciação às luzes da pesquisa científica. Tive sede de direito. As fontes em que fui beber, de tão acolhedoras, também eram companheiros na minha jornada.

Dedico a conclusão desta especialização a José Carvalho, Christine Peter, Flávio Unes, Júlia Ximenes, Carla Coutinho, Aline Sueli e Márcia Pereira. Muito obrigado pelas lições!

## **RESUMO**

Esta monografia trata do acesso da população às reuniões de órgãos públicos colegiados. É um estudo de caso em que se avalia a constitucionalidade da adoção da política de portas fechadas pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Os princípios da democracia, eficiência e transparência são os mais empregados para compreensão da atividade dos órgãos colegiados da administração pública. É utilizada a metodologia hipotético-dedutiva de abordagem. São verificados os argumentos colhidos em debate ocorrido entre membros da comissão e integrantes de movimentos sociais que desejavam estar presentes à reunião em que se discutia a liberação de uma modalidade de soja transgênica. Conclui-se, no caso analisado, que a negação à participação de interessados em assistir às reuniões da comissão é procedimento inconstitucional.

Palavras-chave: Administração pública. CTNBio. Reunião. Transparência.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1 O CASO CTNBIO.....	9
1.1 Apresentação dos fatos .....	9
1.2 Normas incidentes.....	10
1.3 Posicionamentos pela livre participação na reunião .....	11
1.4 Posicionamentos pela reunião reservada .....	13
1.5 O caso na Justiça.....	14
2 DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.1 Princípio constitucional da democracia .....	16
2.2 Transparência.....	21
2.3 Eficiência .....	23
3 OS COLEGIADOS NO PODER PÚBLICO .....	28
3.1 Compartilhando responsabilidades .....	28
3.2 Controle social e aplicação do regime administrativo da publicidade às reuniões.....	30
3.3 A questão da independência .....	34
3.4 Decisões técnicas x decisões políticas .....	37
CONCLUSÕES.....	43
REFERÊNCIAS .....	46
ANEXOS.....	49

## INTRODUÇÃO

Os estudiosos da democracia como regime nacional costumam apregoar que ela é sempre precária. A plena estabilidade de um sistema político é uma situação puramente ideal, pois pressupõe que as regras de disputa pelo poder e de participação popular no governo sejam imunes à mudança do comando do país. Ocorre que isso nunca se observou em lugar algum.

Apesar da fragilidade intrínseca ao fenômeno democrático, não se questiona que sua manutenção é um desafio a ser encarado. Por esse motivo, é mais importante ter como objeto de preocupação não um estado ideal do regime, mas os movimentos de democratização que se vivenciam em vários níveis na estrutura política.

Seria possível ampliar a participação da sociedade no Estado de tal forma que não existissem mais grupos excluídos, sem voz, afastados das decisões que lhes interessam?

Esses debates de ciência política são inspirados por pelo menos uma questão filosófica perene – o que é democracia?

Possibilidade de disputar o poder e inclusão da população no processo decisório são as características substanciais que Robert Dahl identifica nas democracias mais avançadas que existem (preferindo chamá-las de poliarquias).

A última dessas características interessa a este estudo e é adotada como premissa, não sem enfrentar os inconvenientes de inserir grande parcela da população na tomada de decisões pelo poder público.

Na observação do funcionamento do Estado, mesmo nos compartimentos mais distantes do poder central, dotados de pouca capacidade decisória, pululam oportunidades para testar a abertura política do sistema.

Como a população acessa a autoridade para manifestar-se? Como a administração pública lida com a opinião dos cidadãos que não a integram? Há espaço suficiente para oposição de ideias no âmbito administrativo?

Esses problemas deságuam no direito administrativo, cujas normas cuidam de tratamento impessoal, de transparência, de eficiência, elementos que conferem legitimidade ao poder público, ou, de outro modo, realizam a democracia.

Recentemente, tem florescido um paradigma jurídico denominado Estado constitucional de direito, no qual se reconhece que a concretização de ideais democráticos conta com a elevação de alguns métodos e valores à condição de normas fundamentais. Em outros termos, o desenvolvimento de uma sociedade plural, participativa, carece de uma constituição mais forte que a legislatura ordinária para proteger de maiorias ocasionais as decisões políticas fundamentais de uma nação.

Esta monografia pinça, do regime jurídico-administrativo traçado pela Constituição brasileira, o tratamento conferido à participação da sociedade no funcionamento dos órgãos públicos, opinando, decidindo, controlando.

Quando o Estado anuncia que tomará alguma decisão, por meio da deliberação de um colegiado competente, é natural que surja entre a população interessada – em grupos organizados ou não – o desejo de estar perto, acompanhar e, se possível, contribuir com o debate.

Decorre do axioma democrático e do princípio constitucional da transparência que os órgãos colegiados da administração devam se reunir a portas abertas para deliberar sobre questões de interesse geral?

Eis o problema que se propõe para estudo.

No entanto, não se pretende solvê-lo em absoluto, mas relativamente a um caso específico apresentado. As conclusões serão tão úteis quanto for possível verificar que as mesmas condições se fazem presentes em outros contextos.

No processo de tomada de decisões que afeta a vida dos administrados, é verificada a tensão infundável entre eles e a autoridade constituída.

Para compreender o mecanismo decisório que aparece como objeto, é necessário conhecer a fundo a figura não muito tradicional do órgão colegiado dentro da função administrativa do Estado.

Em tempos mais remotos, a forma colegiada de decidir era conhecida apenas nos parlamentos e nas cortes judiciais. Do Poder Executivo não se exigiam resoluções complexas como hoje ou, pelo menos, não havia tanta cobrança para que suas determinações fossem formuladas levando em consideração uma sociedade tão plural.

Atualmente, na elaboração de políticas de saúde, educação, assistência social, proteção à infância e em outras tantas áreas, lá estão os conselhos, as comissões etc. que exercem papel essencial na complementação das legislações respectivas. Nesses

órgãos estão especialistas, servidores públicos ou pessoas do povo convidadas a integrar uma mesa que comporta visões diversas.

Para o desempenho de atividade tão republicana, espera-se do integrante do colegiado, além da capacidade técnica para decidir, a independência própria de quem está a serviço público. Ainda que ele seja representante de uma classe social, seu compromisso deve ser com o interesse público, que só pode ser defendido com um mínimo de autonomia em relação às vocações puramente privadas (sejam individuais ou corporativas).

Se se estivesse cuidando do papel decisório exercido no Poder Legislativo ou no Judiciário, seria fácil lembrar dos instrumentos criados pelo Estado para assegurar essa autonomia/independência. As garantias dos magistrados, as imunidades dos parlamentares e as vedações impostas a ambos vêm logo à mente e se encontram na própria Constituição.

Os membros dos colegiados da administração são desprovidos daquelas prerrogativas, mas também enfrentam dificuldades quando instados a decidir sobre questões polêmicas ou que afetam interesses de grupos de grande poder.

Se um empresário conhece os integrantes do órgão responsável por uma decisão que lhe diz respeito e acompanha seus argumentos e votos na mesa de decisões, é fácil supor que ele desejará contribuir para o resultado que lhe favoreça. A intenção é natural. Os meios é que podem exceder o limite ético/lícito.

Na tentativa de responder ao problema da independência colocado linhas atrás, supõe-se que a faculdade de se reunirem a portas fechadas é um meio de conferir aos vogais alguma segurança e autonomia para o desempenho de seu papel. Se eles tiverem a possibilidade de defender suas opiniões apenas internamente, afastam-se das influências que possam macular seus votos.

À primeira vista, o sigilo das reuniões se conecta a uma forma não transparente de agir. Entretanto, tem-se como hipótese que esse é um método que confere independência ao indivíduo que age em nome do povo.

A preocupação com a consciência e a dignidade do membro do colegiado colocada nesses parâmetros será válida desde que sustente a eficiência no funcionamento do órgão e, em consequência, se reverta em benefício social. Tendo em conta o princípio de que a administração pública deve funcionar da forma mais transparente possível, a deliberação secreta deve ser justificada.

Escolheu-se testar a hipótese acima a partir de um estudo de caso. Ele reúne bastantes complicações do fenômeno da participação social na administração pública.

Na ocasião em que um representante do Greenpeace quis assistir à reunião da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) para acompanhar deliberações sobre alimentos transgênicos, instalou-se a celeuma aqui exposta. Uns defendiam que a reunião era privativa de membros do órgão e convidados. Outros advogavam pelo direito daquele ativista de estar presente, já que se tratava de uma instância de deliberação pública.

Toda a polêmica alimentada em torno da abertura das reuniões da CTNBio justifica, por si só, a necessidade de buscar tratamento jurídico adequado para o evento. Mas a situação sobre a qual se debruça não é controversia exclusiva daquele órgão. Há conflitos do mesmo tipo em diversos outros colegiados. O exemplo mais corriqueiro talvez seja o de conselhos de administração de universidades públicas, cujas sessões são palco de tumulto quando estudantes que não são membros desejam presenciá-las.

Em consulta às normas atinentes de diversos órgãos, percebeu-se o padrão de não haver dispositivo que determine tal ou qual modo de proceder. Daí serem ainda mais inflamados os conflitos que surgem.

Caso houvesse lei, decreto, portaria ministerial ou regimento interno que apregoasse que as reuniões do colegiado fossem abertas ao público ou ainda que dissessem o contrário, a dúvida restringir-se-ia sobre a constitucionalidade de tal norma.

Entretanto, aqui se lida com omissão normativa, o que acarreta, ainda, a tarefa de colmatar o texto regimental com interpretação sistemática.

No decorrer do trabalho, objetiva-se lançar os argumentos à prova da coerência e da constitucionalidade, descartando de imediato os sofismas e as impropriedades jurídicas.

É utilizada a metodologia hipotético-dedutiva de abordagem, já que são transportados para verificação os argumentos colhidos no debate que ocorreu de fato, produzindo-se enunciado sobre cada um deles, após as refutações que se fizerem necessárias.

A metodologia de procedimento é monográfica, pois assim se mantém a concentração no estudo do caso.

São mesclados dois tipos de pesquisa: o instrumental, que busca na ciência jurídica a solução para o problema prático, e o sócio-jurídico, orientado pela relação daquela ciência com a ordem social.

O misto se impõe porque o objetivo final do trabalho é apresentar a norma jurídica aplicável – que não poderia ser elaborada com desprezo ao arcabouço doutrinário e legal existente – e porque a tensão que motiva a pesquisa advém não apenas de uma simples omissão normativa, mas da premência de realização do fenômeno democrático – assunto da ciência política, manuseada frequentemente para justificação.

As técnicas de pesquisa são a documental – com destaque maior para a ata da reunião da CTNBio em que o conflito está posto e as normas que regulam o funcionamento do órgão e menor para as peças do processo judicial que seguiu – e a bibliográfica, constando especialmente referências ao cientista político Robert Dahl, ao constitucionalista Paulo Bonavides, ao jus-ambientalista Paulo Affonso Leme Machado e a diversos pensadores atuais do direito administrativo.

O desenvolvimento do tema foi organizado em três capítulos. O primeiro é uma descrição do caso em estudo. Apresentam-se os fatos ocorridos, as normas sobre as reuniões da CTNBio, os argumentos levantados no embate e o tratamento do caso na Justiça.

A seguir, são elucidados os princípios constitucionais que incidem sobre o fato, cuja articulação se faz imprescindível para desatar a controvérsia.

No terceiro e último capítulo, abordam-se diversos aspectos do modelo de deliberação colegiada na administração pública, dando destaque às particularidades da CTNBio para que sejam exploradas, entre outras, as alegações pronunciadas no debate (capítulo 1) sob a perspectiva dogmático-constitucional (capítulo 2).

Ao fim da monografia, profere-se julgamento sobre a constitucionalidade da política de reuniões reservadas, tão autêntico quanto sejam as inferências parciais sobre os temas constitucionais manuseados.

## **1 O CASO CTNBIO**

### **1.1 Apresentação dos fatos**

A Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) é um colegiado multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo que presta apoio técnico ao governo federal na formulação e implementação da Política Nacional de Biossegurança de organismos geneticamente modificados, bem como no estabelecimento de normas e pareceres técnicos referentes à autorização para pesquisa e uso comercial destes organismos (Lei 11.105/2005, art. 10º).

Em sua centésima sessão, a comissão tinha por pauta a liberação comercial da primeira variedade de milho transgênico no Brasil.

A transgenia é a operação de criar novos organismos a partir da combinação de material genético de organismos já existentes. Técnicas de engenharia genética são utilizadas para que se obtenham características específicas nos produtos, as quais não resultariam de combinações naturais.

Existem muitas opiniões a respeito da produção e da comercialização de organismos geneticamente modificados (OGM) ou, simplesmente, transgênicos. A artificialidade inserida em itens de consumo humano é centro de polêmicas no campo da segurança alimentar e da ética.

Limitando as considerações apenas à aplicação da transgenia aos alimentos, veja-se, por exemplo, a questão da resistência das lavouras. Em geral, as manipulações genéticas de plantas visam a torná-las mais resistentes a pragas. Obtido o resultado, exigem-se menos pesticidas para a conservação da plantação. Os ganhos estão além da economia. Trata-se de diminuir a poluição do solo e de lençóis de água.

Muito embora nem seja possível enumerar em pouco espaço todas as vantagens do desenvolvimento de alimentos de transgênicos, muitos testes no mundo todo têm colocado em xeque os efeitos do seu consumo à saúde humana e animal.

No centro dos debates, posicionam-se os defensores dos OGM desde que já tenham passado por avaliações suficientes quanto aos riscos ambientais levantados. A indústria, a seu turno, tem suas motivações para não querer esperar demais para produzir. Há ainda os grupos radicalmente contra a comercialização de transgênicos, mas a história vem demonstrando que eles perdem espaço continuamente.

Interessado no assunto, o Greenpeace – organização mundialmente conhecida pela defesa do meio ambiente – enviou à CTNBio um requerimento para que pudesse participar da reunião referida acima na qualidade de ouvinte observador.

Chegado o momento da sessão, um advogado da entidade e uma segunda pessoa fizeram-se presentes à sala do órgão público reivindicando direito de presenciá-la<sup>1</sup>.

Para que pudesse começar a reunião, o presidente da comissão entendeu que só poderiam estar presentes seus membros. Solicitou às pessoas que não faziam parte do colegiado que se retirassem, observando que, embora pudessem participar da sessão mediante convite, isso não havia acontecido.

Em vez de instalada a sessão, instaurou-se um debate entre todos os presentes que ficou registrado na gravação que deu suporte à redação da ata. O arquivo com o áudio está disponível na página da comissão na internet e serviu para que se transcrevessem os argumentos dos interlocutores em defesa ou contrários à permanência das “pessoas estranhas” ao colegiado.

Observa-se, de um lado, a resistência dos membros da CTNBio à abertura das portas a quem não seja convidado<sup>2</sup>. Contrariamente, uma Procuradora da República posiciona-se junto ao representante do Greenpeace, entendendo que as deliberações do órgão devem ser livres a ouvintes.

## **1.2 Normas incidentes**

A Lei 11.105, de 24 de março de 2005, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança e também se presta a reestruturar a CTNBio. Segundo seu art. 9º, § 3º, “poderão ser convidados a participar das reuniões, em caráter excepcional, representantes do setor público e de entidades da sociedade civil”.

Um pouco mais de detalhamento é colocado pelo Decreto 5.591, de 22 de novembro de 2005, que regulamenta lei citada. Põe-se que a participação dos

---

<sup>1</sup> Outra organização não governamental, a Terra de Direitos, requereu da mesma forma a participação e enviou um representante à reunião. Este fato não é retomado por não ter havido manifestação sua no debate.

<sup>2</sup> Com exceção de dois membros, que se manifestaram a favor da permanência dos presentes, mas cujos argumentos não foram substanciosos.

convidados não os habilita a tomar parte nas decisões. Diz o art. 26: “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”.

O Regimento Interno da CTNBio limitou-se, no ponto, a reproduzir a disposição do decreto. Ele foi veiculado pela Portaria n. 146, de 6 de março de 2006 do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). A norma sob estudo se encontra no art. 20.

### **1.3 Posicionamentos pela livre participação na reunião**

As primeiras manifestações tanto do Greenpeace quanto do Ministério Público Federal no caso em apreço permitem inferir que seus membros previam uma negativa da CTNBio à presença de terceiros em suas reuniões. Trata-se dos ofícios<sup>3</sup> enviados à comissão.

A correspondência da organização não governamental (ONG) dedica-se a “solicitar a participação de três representantes da Associação Civil Greenpeace, como ouvintes observadores, em caráter extraordinário, durante a próxima reunião da CTNBio”.

O ofício do MPF é um endosso ao Greenpeace dirigido ao presidente da comissão, para que este

autorize a mencionada participação, em obediência aos princípios da publicidade, moralidade e legalidade administrativa, estabelecidos no art. 37, caput e art. 5º, inciso LX da CF, assegurando que as sessões colegiadas envolvendo assuntos de interesse da sociedade devem ser públicas, respeitado o sigilo, somente das informações eventualmente acolhidas, como tal, pela CTNBio.

Não houve resposta do órgão aos dois requerimentos. Ambos foram recebidos no dia 21 de março de 2007, apenas um dia antes da data da reunião.

Enumeram-se abaixo os argumentos utilizados pela Procuradora da República e pelo advogado do Greenpeace para defender sua permanência como ouvinte observador na reunião da comissão.

---

<sup>3</sup> Cópias dos documentos estão anexas a esta monografia.

- As questões tratadas pelo órgão são de interesse nacional;
- A participação de convidados tratada na legislação concernente à CTNBio refere-se apenas à situação em que a sociedade civil ou o setor público venham apresentar algum trabalho ou ponto de vista. Participação pressupõe voz, opinião;
- Ouvinte apenas ouve, observa. Só não deve ser admitido se provocar tumulto aos trabalhos do órgão. Não havendo necessidade de convite para que sejam meros ouvintes, é livre o acesso de qualquer interessado;
- No ordenamento jurídico brasileiro, as reuniões de órgãos públicos são públicas; o sigilo é exceção e não estão configuradas suas condições nesta reunião<sup>4</sup>;
- Pedir para as pessoas que foram assistir à sessão que se retirem caracteriza abuso de autoridade;
- A questão dos transgênicos não é apenas técnica, mas envolve em grande parte uma decisão política;
- Os impactos da liberação de transgênicos na sociedade são muito grandes e dizem respeito a todos os cidadãos. Já que estes irão consumi-los, deveriam ter conhecimento dos interesses que estão em jogo na decisão. Ainda que a comissão tenha poder para aprovar todos os pedidos de comercialização de produtos transgênicos por grandes empresas da agroindústria, isso deve ser feito de forma fundamentada, com defesa aberta das posições dos membros, que exercem função pública, e não “de costas para a cidadania”;
- Não existe qualquer constrangimento na simples presença dos cidadãos à reunião, já que não empregam armas, ameaças ou qualquer tipo de violência que impeça a livre deliberação dos integrantes da comissão; e
- Não se dispor a ouvir opiniões contrárias ou permitir que se acompanhem os debates revela dificuldade em conviver com as

---

<sup>4</sup> No decreto que regulamenta a lei nacional de biossegurança, consta que a CTNBio adotará providências para resguardar o sigilo de informações cujo interesse comercial o justifique, desde que requerido pela parte a quem aproveite (arts. 35 e 36 do decreto 5.591). Não há requerimento nesse sentido da empresa que fez a solicitação da liberação aqui recontada.

diferenças, com a democracia e com a transparência, sendo resquício autoritário de épocas de ditadura.

#### **1.4 Posicionamentos pela reunião reservada**

- A audiência pública é o momento apropriado para que a comissão ouça todos os interessados da sociedade civil para a tomada de decisões sobre temas relevantes. Nela, o convite é aberto a todos quanto queiram participar. Admitir a presença de uma entidade na reunião sem convite é conferir-lhe privilégio que não se estende a outras;
- A invasão ao ambiente da comissão com e conseguinte recusa a retirar-se configura uma agressão à forma de trabalho dos membros da comissão, com quem as entidades podem ter uma relação saudável desde que requeiram a participação e a tenham deferida;
- O plenário é que deve decidir quem pode estar presente, assim como, numa reunião entre membros de outro órgão como o Ministério Público, um terceiro não pode ingressar sem permissão;
- Recusar-se a sair do recinto a não ser por força de agentes de segurança demonstra a intenção de provocar tumulto na reunião e atrapalhar as atividades do órgão;
- A participação de terceiros nas sessões, como diz o texto das normas, é excepcional;
- Embora as normas tenham tratado sobre as reuniões da CTNBio, não há dispositivo que diga que as sessões são públicas e que qualquer do povo pode comparecer sem direito a voz ou voto. Isso torna a reunião reservada a membros e convidados;
- O convite já realizado pela comissão a diversas entidades, inclusive o Greenpeace, indica que o órgão não tem dificuldade em admiti-las, desde que haja consentimento e não invasão;

- Se a lei que trata do caso for inconstitucional por não determinar que as reuniões se façam a portas abertas, cabe ao Ministério Público propor a competente ação para que a Justiça o declare;
- A comissão é técnica, não política, e possui representantes de setores que garantem a diversidade de opiniões no debate dos processos que a ela são submetidos. Tal diversidade, na prática, leva de fato as discussões à exaustão;
- O controle que a sociedade faz dos atos da comissão pode se dar a partir da publicação de suas decisões ou até mesmo pelas transcrições das reuniões contidas nas atas;
- Permitir que as pessoas presenciem livremente as sessões possibilita que elas deturpem o significado daquilo que ouvem nos debates. Podem, por exemplo, tomar desnecessariamente o todo pela parte. Expor sem compromisso a opinião de um membro da comissão pode prejudicá-lo em demasia até mesmo quando seu voto não tiver provocado qualquer efeito, já que é o colegiado, o todo, que assume a autoria das deliberações;
- Os membros da comissão devem entregar-se ao debate sem se sentirem patrulhados, intimidados ou coagidos por grupos que pretendam defender seus interesses. A presença de estranhos transforma a reunião negativamente; e
- Os integrantes da comissão são livres para comunicar ao público e à imprensa suas próprias ideias. Eles podem ser inquiridos por qualquer um sobre o trabalho que desempenham e não lhes é solicitado que mantenham sigilo sobre as rotinas do órgão.

### **1.5 O caso na Justiça**

Menos de um mês após o evento, o Ministério Público Federal ajuizou Mandado de Segurança com pedido de liminar na Justiça Federal (processo n.

2007.34.00.012278-6) com o fito de obter ordem que garantisse o acesso de qualquer pessoa às reuniões plenárias da CTNBio. No julgamento, que deferiu o pedido de liminar, adotou-se o fundamento a seguir:

Ora, não vejo como o mero acesso de pessoas às reuniões da CTNBio possa causar constrangimentos aos membros da comissão, a ponto de interferir em suas “condições psicológicas de participar da reunião”, tampouco como possa haver “patrulhamento sobre a votação”, ou mesmo constrangimento dos conselheiros pelos votos proferidos, como afirmou o seu presidente na reunião de 22.3.2007 (fl. 12). Até porque, segundo a própria Agravante, as decisões da comissão, bem como suas razões de decidir, são amplamente divulgadas.

A sentença que seguiu também foi favorável à pretensão ministerial, com esta razão:

O princípio da publicidade é de observância obrigatória pela Administração, nos termos da Constituição Federal, podendo ser excepcionado somente no caso de relevante interesse público.

O legislador ordinário, ao definir a composição e atribuições da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, por meio da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, não restringiu suas reuniões aos seus membros efetivos. Ao contrário, permitiu a participação da sociedade civil, conforme o disposto no § 10º, do Artigo 11.

Ora, se o legislador não restringiu, não cabe a Administração o fazer.

A apelação interposta no processo ainda é pendente de decisão perante o Tribunal Regional Federal da 1ª região.

## 2 DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Princípio constitucional da democracia

Muito embora os períodos eleitorais atestem que os cidadãos brasileiros costumam aderir às figuras políticas que já deixaram suas marcas na condução da administração pública, isso não significa que a legitimidade acompanha os atos do governo com a mesma intensidade.

Há muito os estudiosos das ciências humanas se preocupam com os rumos da democracia, na medida em que antiga crise de legitimidade não parece estar se divorciando dos poderes Legislativo, Executivo e até do Judiciário.

Em meio a reflexões sobre o assunto, Paulo Bonavides<sup>5</sup> pressupõe que um futuro catastrófico há de se concretizar, com o total esfacelamento da soberania popular, caso o Estado continue avançando sobre as bases que criou. Diz que cerca de cinco mil medidas provisórias são elemento de um regime representativo já minado e atestam a ruína das instituições; que o executivo no Brasil não é governo, mas ditadura; que só existiria governo com uma composição harmônica dos três poderes. Defensor da ordem constitucional, alerta para o fato de que o modelo presidencialista está degenerado e que o parlamentarismo é opção descartada pela própria sociedade, impossível de se introduzir sem quebrantar a Constituição.

Como resposta para o quadro desenhado, Bonavides abraça a democracia participativa, sustentando a viabilidade de acomodá-la sob os ditames da carta magna e aclamando-a como força restauradora da legitimidade. Sua instalação em definitivo “passa pelo recurso às modalidades participativas mais intensas e soberanas de democracia, a fim de fazer estáveis as instituições do país constitucional e prevenir a dissolução de seus valores”.

Retomando teóricos de várias épocas, entre Rousseau e Kelsen, Bonavides detectou que a democracia representativa, caracterizada pelo mandato, teve que ser

---

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência: por uma nova hermenêutica: por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 287.

aceita por muitos anos devido à impossibilidade fática de levar a democracia direta aos espaços mais críticos de deliberação política. Em suma, não se vislumbrava que o povo pudesse decidir pessoal e rotineiramente os rumos do país. A representação relegou o poder do povo a coadjuvá-la e

muito mais grave ela se tornou quando, segundo a práxis do regime, as oligarquias representativas fizeram do povo-ícone, do povo-objeto, a justificação, a licitude, a escusa e o endosso de seus egoísmos contra o povo real, o povo legítimo, o povo titular efetivo da soberania usurpada pelas elites.

Com Kelsen, que endossava vigorosamente o parlamentarismo como melhor sistema para o regime de democracia participativa<sup>6</sup>, Bonavides teria sido complacente ao afirmar que suas anacrônicas posições não subsistiriam em tempos atuais. É que as recentes máquinas eletrônicas de sufrágio invalidariam, tecnicamente, seu argumento e de outros que pensavam igualmente. E já que o obstáculo da “natureza das coisas” não mais subsiste, segundo o constitucionalista, são tempos de realizar à plenitude a democracia direta<sup>7</sup>.

Com esta dimensão participativa da democracia, estruturam-se processos que oferecem aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar dos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões e introduzir pautas políticas democráticas<sup>8</sup>.

A democracia participativa no Brasil tem ganhado força junto às instituições públicas, onde já se pode observar a importância da opinião das bases no

---

<sup>6</sup> “É precisamente o Estado democrático-parlamentar, fundado no binômio maioria-minoria, que nos proporciona a verdadeira representação da sociedade atual, profundamente cindida em duas classes. E, se existe uma forma que oferece a possibilidade de dirimir essa formidável antítese – que se pode deplorar, mas não negar seriamente -, não através de uma revolução sangrenta, mas pacífica e gradativamente, é precisamente a forma da democracia parlamentar” (KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 126).

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência: por uma nova hermenêutica: por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 64.

<sup>8</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 282

direcionamento das políticas gerais de um determinado município, universidade ou empresa pública<sup>9</sup>.

Participação é tema explorado com profundidade na teoria democrática proposta por Robert Dahl. Em Poliarquia, parte-se do pressuposto de que o compromisso contínuo do governo com as preferências dos seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, é característica-chave da democracia<sup>10</sup>.

Estabelecem-se duas dimensões teóricas ligeiramente diferentes da democratização: contestação pública e inclusão.

Contestação pública se observa com a garantia de certas condições que permitem aos cidadãos formular e expressar suas preferências, bem como tê-las consideradas na conduta do governo. Algumas dessas condições são: liberdades de expressão, de associação e de obter informações por fontes alternativas, direito de votar e de ser votado em eleições idôneas. Contestação pública implica em qualificação do debate político.

Inclusão significa acessibilidade e gozo daquelas mesmas condições por grande parcela da população. Trata-se da quantidade de debatedores<sup>11</sup>.

As sínteses de Bonavides e Dahl colocadas acima servem para fundamentar uma proposta de “devolver” às mãos dos cidadãos o controle sobre seus destinos o tanto quanto possível.

Descartando, por motivos óbvios, a ideia de ter o povo “incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos”, como anotava Rousseau<sup>12</sup>, poder-se-ia engenhar plebiscitos e referendos frequentes via internet ou coisa que a valha, mas eles continuariam inexequíveis para um sem-número de questões no encaminhamento da administração pública.

---

<sup>9</sup> LYCURGO, Tassos. *Direito e democracia participativa*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1027, 24 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8266>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

<sup>10</sup> DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Usp, 1997, p. 25

<sup>11</sup> DAHL, Robert A. *Poliarquia...*, p. 26-28.

<sup>12</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social e outros escritos*. Tradução de Rolando Roque da Silva, São Paulo: Cultrix, 2002, p. 71.

Já que um governo não se substitui pelo nada, a preocupação dos dois autores mencionados está bem menos voltada para responder à questão “quem governa?” do que à pergunta “para quem governa?”. Resta à teoria democrática, neste ponto, deter-se sobre a representatividade de líderes políticos.

Avançando um pouco para não estender o tema em demasia, toma-se emprestada a conclusão alheia de que, “por mais que se elabore um sistema de representação popular, ele, na melhor das hipóteses, sempre será representativo da maioria e nunca da totalidade”<sup>13</sup>. Aqui a legitimidade dos representantes pode ser tratada como balizador da democracia indireta.

Demonstrados os impasses dos dois sistemas no plano fático, percebe-se ainda que ambos têm forte presença na ordem jurídica. O trecho que simboliza a convivência das duas realidades é o artigo 1º da Constituição, em seu parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Quanto ao papel da Constituição na construção da democracia, a simples prescrição de sua existência não é o suficiente. Há pelo menos dois desafios. O primeiro é a garantia originária de direitos fundamentais mínimos que se mantenham imunes às deliberações políticas e às maiorias. O segundo é assegurar o pluralismo político, com a abertura do sistema para que o povo possa decidir, a cada momento, que caminho seguir<sup>14</sup>.

De que forma, então, a lei magna atende a essas missões? Estabelecendo que os compromissos assumidos pelo Estado são partilhados com a sociedade, casando democracia direta e indireta sob o regime que se tem denominado democracia deliberativa.

No decorrer de todo o texto constitucional, é possível perceber que representação e participação fazem parte das mesmas instâncias de decisão. Políticas nacionais e subnacionais em diversas áreas estão entregues a conselhos cuja composição se faz com agentes públicos e sociedade civil, atuando colegiadamente. A democracia

---

<sup>13</sup> LYCURGO, Tassos. *Direito e democracia participativa*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1027, 24 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8266>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

<sup>14</sup> BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, pp. 249-250.

deliberativa está presente nesse modelo em que as decisões políticas são tomadas por aqueles que estarão submetidos a ela<sup>15</sup>.

Além disso, integra o conceito de democracia deliberativa a permanente justificação das preferências. Tanto da parte do Estado para com a sociedade como vice-versa<sup>16</sup>.

As razões justificatórias são condições para monitorar o exercício do poder nas democracias porque a exposição de razões públicas é o único meio de medir a adequação e a legitimidade das decisões<sup>17</sup>.

A adesão da população às escolhas do governo exige também o raciocínio público livre entre iguais, que se alcança pela argumentação racional, publicidade, ausência de coerção e igualdade<sup>18</sup>.

A opinião do povo sobre as pautas políticas será tão mais relevante quanto maior for a oferta ao público, entendida esta como “visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade, e, portanto, controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder”<sup>19</sup>.

Atualmente, o consenso está tão arraigado como pressuposto da gestão que se fala que “governar é estabelecer um entendimento comum mínimo entre os interesses que participam da sociedade e os atores sociais que participam do jogo político, para garantir as condições de gerência da coisa pública”<sup>20</sup>.

Todos esses elementos retomam as condições da democracia avançada (poliarquia) de Robert Dahl e projetam expectativas no direito administrativo, cujos princípios assumem os formatos que ainda serão explorados aqui.

---

<sup>15</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 46, jun. 2001.

<sup>16</sup> GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. Tradutor: Bruno Oliveira Maciel; revisor técnico: Pedro Buck. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais -RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 17-78, jan./mar. 2007.

<sup>17</sup> DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. *A justificação do direito e sua adequação social*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002, p.52.

<sup>18</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 46, jun. 2001.

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 89.

<sup>20</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 135.

A respeito da fundamentalidade dos princípios norteadores do Direito Administrativo, recomenda-se a obra *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*<sup>21</sup>, que não deixa dúvidas sobre a ligação causal entre o bom funcionamento dos aparelhos estatais e a dignidade humana.

Preencher o conteúdo de princípios constitucionais a partir das necessidades enfrentadas no caso concreto é expediente corriqueiro na jurisprudência nacional.

Outrora, se às constituições não se reconhecia plena eficácia porque apresentavam caráter principiológico, hoje se lhes atribui supereficácia normativa pela mesma razão, como consequência da mutação que se operou no status dos princípios enquanto normas jurídicas. Essa transformação paradigmática, pela qual passaram as ordens jurídico-constitucionais de tradição romano-germânica, é creditada às reflexões de Konrad Hesse, Robert Alexy e Ronald Dworkin<sup>22</sup>.

A esta altura, está claro que o estudo de caso desta monografia trata de dilema constitucional e, por isso, calha uma inspiração inicial do professor Inocêncio Coelho para lembrar que não está apenas nas mãos do próprio Estado o poder de extrair o sentido da lei maior:

Se vivemos num Estado de Direito, torna-se imperioso que a *leitura* da sua Constituição se faça *em voz alta e à luz do dia*, no âmbito de um processo verdadeiramente público e republicano, do qual participem os diversos atores sociais - agentes políticos ou não - porque, afinal, todos os membros da sociedade, e não apenas os dirigentes, fundamentam na Constituição os seus direitos e obrigações.<sup>23</sup>

## 2.2 Transparência

Publicidade dos atos administrativos é normalmente a ideia inicial que se tem quando o tema transparência é proposto. Sendo princípio constitucional exposto, a publicidade ganha destaque como norte da administração, a desenhar um regime

---

<sup>21</sup> FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>22</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 180-181.

<sup>23</sup> COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional e Política. Direito Público*. Brasília, n. 10. Ano III, out-nov-dez-2005, p. 12.

jurídico segundo o qual somente em casos excepcionais pode o poder público esconder suas ações. Dotar a atividade estatal de tamanha abertura foi um fenômeno paulatino, mas hoje praticamente concluso.

Como direito fundamental, o acesso a informações de interesse geral que estejam em poder da Administração vem insculpido no art. 5º da CR:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

O administrador público atual sabe que, enquanto não tornado público, seu ato não tem eficácia. Sabe também que a acessibilidade a documentos é parte de um contexto de consolidação da república, em que a máquina administrativa deve estar toda voltada para os interesses da sociedade. Quando quer diminuir tal acesso, não faz por ignorância, mas tomado por razões escusas.

Ocorre que o regime da publicidade é apenas uma das facetas da transparência, um princípio maior cuja ausência no texto constitucional não autoriza ninguém a sonegar sua validade. Diz-se que também compõem o princípio da transparência a motivação dos atos da administração e a participação popular na gestão administrativa. Geraldo Ataliba prefere ter a publicidade como instrumento do princípio da transparência (ao lado da motivação, informação, órgãos de controle, petição, *habeas data*, audiências públicas e um código de processo administrativo)<sup>24</sup>.

A transparência não é um fim, mas ponto de partida para desenvolver linhas de atuação pautadas pela participação do cidadão. O administrado não se coloca como mero espectador passivo nem lhe basta ser fiscal da conduta, mas age como colaborador da tomada de decisões administrativas. Realça-se o “caráter público da gestão administrativa de diálogo aberto, de feição contraditória, de consenso”<sup>25</sup>.

Além de viabilizar a inclusão da sociedade nos negócios públicos, a transparência é condição para a própria eficiência e moralidade das decisões da

---

<sup>24</sup> ATALIBA, Geraldo. *Como fazer transparente a administração pública - mecanismos de controle popular*. Painel realizado na OAB-SP em 1987, cf. Problemas e reformas - subsídios para o debate constituinte, Departamento Editorial da OAB-SP, 1988, p 61.

<sup>25</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 20.

administração, que é demandada além dos níveis formais de representação e controle do poder.

À medida que a população conhece os procedimentos administrativos e os motivos que determinam a escolha desta ou daquela medida, a distância entre o Estado e os cidadãos diminui e a satisfação dos interesses destes últimos aumenta.

Para tratar de biossegurança e de questões ambientais, o que a CTNBio faz ao deliberar sobre liberação de organismos transgênicos, impõe-se ainda a observância do princípio da precaução, que será objeto de considerações mais à frente e possui forte conexão com a transparência administrativa. Não se pode regular esses setores com sobressaltos. A sociedade precisa acompanhar cada passo das inovações, atestando que esteja sendo adotada a política da cautela, pois “onde não entra o sol da transparência acabam dominando a penumbra da incompetência e a obscuridade de decisões contra a sanidade humana e do meio ambiente”<sup>26</sup>

### 2.3 Eficiência

É curioso notar como o princípio da eficiência, inserido na Constituição em 1998, atraiu comentários tão diversificados entre baluartes do pensamento jurídico.

Celso Antônio Bandeira de Mello atribuiu ao princípio o caráter de fluido, declarou-lhe de difícil controle e relegou-o a adorno do artigo 37. Considerou ainda a possibilidade de não passar de um arroubo dos reformistas<sup>27</sup>. Os desrezos eram expressos pelo menos até 2007. Em edições posteriores do seu famoso Curso de Direito Administrativo, preferiu silenciar essas opiniões e apresentar a eficiência como mera faceta de instituto “já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano”<sup>28</sup>. Refere-se ao princípio da boa administração.

---

<sup>26</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1028.

<sup>27</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 118.

<sup>28</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 122.

Quase no mesmo caminho, também se diz que a eficiência é “princípio retórico imaginado e ousado legislativamente pelo constituinte reformador, sem qualquer critério e sem nenhuma relevância jurídica no apêndice do elenco dos princípios constitucionais já consagrados sobre a administração pública”<sup>29</sup>.

Em obra dedicada a parcerias na administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro estende suas preocupações com o princípio da eficiência ao direito administrativo como um todo. Faz alerta de que os progressistas de plantão, em conflito com a burocracia inseparável do direito positivo, apresentam “riscos para o princípio da legalidade”<sup>30</sup>. A autora denuncia a cópia malfeita do modelo argentino, que foi erigido por meio de lei.

São pertinentes as observações da autora. À frente das normas, há homens com poder de afastar umas e abraçar outras para defender obscenidades. O perigo, entretanto, não é exclusivo e nem maior quando da incidência do princípio da eficiência. Qualquer princípio, justamente por sê-lo, em algum momento colide com outro. A interpretação sistemática da Constituição e das leis – ou a ponderação, como se diz mais contemporaneamente – está aí para ser remédio na mão de agentes públicos prudentes.

Com arrimo na historicidade da reforma constitucional<sup>31</sup>, alguns estudiosos veem a emenda 19 como um golpe articulado pelo neoliberalismo na tomada do direito para transformá-lo em mecanismo e instrumento a serviço de seu projeto ideológico

---

<sup>29</sup> RIBEIRO LOPES, Maurício Antônio. *Comentários à reforma administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 109.

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública. Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 293-297.

<sup>31</sup> “Sorratamente, apoiados pelo silêncio perverso da imprensa e sob a égide de uma proposta de ‘Reforma Administrativa’ que manifestava pretensões messiânicas de ‘salvação’ da pátria, os neoliberais, contando também com todo o apoio do Governo de então<sup>8</sup>, de parlamentares adeptos e dos incautos de ocasião, apresentaram e promulgaram a Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/1998. Esta Emenda, além de outras importantes modificações, alterou substancialmente o consagrado rol de princípios da administração pública brasileira<sup>9</sup>, ‘coração’ da estrutura pública pátria, que fora atingido com duro e cruel golpe” (MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. *Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des)encontros entre economia e direito*. Florianópolis: Habitus, 2009, p. 141).

econômico<sup>32</sup>, com o propósito de “nos legar um Estado mínimo, sonegador de direitos e garantias”<sup>33</sup>.

A doutrina que se permitiu olhares mais otimistas e a jurisprudência nacional já demonstraram que desprezar, desconfiar ou combater a eficiência é de todo desnecessário. Ela se acomoda na história das instituições democráticas como qualquer outro marco legal, sujeita a favorecer desacertos e também grandes contribuições ao direito.

Qualquer conteúdo que se pretenda atribuir ao princípio da eficiência, por óbvio, tem que passar inicialmente pelo crivo da conformidade com a Constituição.

Na interpretação de um preceito constitucional, “deve-se procurar salvar o que ele tem de saudável e intercalar tudo aquilo que possa dar efetividade àqueles pontos mais polêmicos”<sup>34</sup>. É preciso dar “rentabilidade jurídica”<sup>35</sup> aos novos instrumentos trazidos pela emenda 19.

Além disso, já está claro para autores contemporâneos como Alexandre Santos Aragão<sup>36</sup> que o conteúdo dogmático do princípio da eficiência, como norte do direito administrativo, não se confunde com aquele que sustenta a lógica do mercado, tampouco se reduz à consagração da tecnocracia. Há muitos temperos que o tornam especial, a começar pelo fato de que deve ser realizado no ambiente de instituições democráticas, e não de empresas privadas.

---

<sup>32</sup> BODNAR, Zenildo; STAFFEN, Márcio Ricardo. A ética neoliberal e o princípio constitucional da eficiência administrativa: (im)possibilidade de flexibilização do direito fundamental ao meio ambiente. *Revista Jurídica Unigran*, v. 22, 2010, p. 99.

<sup>33</sup> COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Efetividade do processo penal e golpe de cena: um problema às reformas processuais. *JURIPOIESES – Revista Jurídica dos Cursos de Direito da Universidade Estácio de Sá*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 5, 2002, p. 34.

<sup>34</sup> SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da eficiência da administração pública*. São Paulo: LTR, 2003, p. 202.

<sup>35</sup> FERRAZ, Sérgio. *Uma nova administração pública*. Palestra proferida no XXI Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, realizado em São Paulo (SP), no período de 24 a 26 de maio de 2000, citado por SANTOS, Alvacir Correa dos, *Princípio...*, p. 202.

<sup>36</sup> “A eficiência [...] não deve ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.” ARAGÃO, Alexandre Santos. Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 11, n. 57, set. 2009.

Como se dá a relação entre eficiência e democracia no âmbito da administração pública?

Inicialmente, é necessário compreender a eficiência como um valor caro à promoção da justiça social<sup>37</sup>. Se os recursos a serem administrados pelo Estado são escassos, desperdiçá-los implica impossibilidade de fazer bom uso deles.

Ninguém duvida que o tempo é recurso dos mais essenciais para a promoção de qualquer debate. A quantidade de participantes e a profundidade dos diálogos demandam, antes de qualquer outra coisa, tempo. Nem a mais avançada das tecnologias poderia resgatar as horas dedicadas a deliberações políticas complicadas.

Ao se formar uma instância deliberativa de políticas públicas, que outro motivo haveria para limitar o número de votantes senão o gerenciamento de recursos? De nada adianta promover intensa participação popular no processo decisório, em cada setor da administração, se os resultados forem excessivamente caros e demorados. Daí a importância de calcular a quantidade de vozes possíveis numa assembleia de modo a compatibilizar representatividade e eficiência em suas decisões.

Pelo mesmo motivo – eficiência administrativa via gerenciamento de recursos como o tempo –, é pensado um ambiente propício à tomada de decisões nos órgãos públicos. Os regimentos internos cuidam de racionalizar os métodos de atuação, sendo a própria previsibilidade das condutas, já que normatizadas, uma característica confere agilidade aos órgãos.

Impossível discordar de Robertônio Pessoa quando diz que a eficiência é uma exigência dos novos tempos. Em todos os setores da sociedade civil, pugna-se por um Estado eficiente, enfim, por uma administração pública eficiente. A palavra de ordem no setor privado reclama aplicação também no setor público<sup>38</sup>.

Após tantas aclamações, chega o momento de questionar se a aplicação do princípio da eficiência ao modo de proceder da CTNBio é fundamento para restringir o acesso de suas reuniões a membros e convidados.

Acredita-se que não.

Primeiramente porque não é a simples presença de observadores que provocará retardamento no diálogo entre os vogais da comissão. Ouve-se enquanto se

---

<sup>37</sup> Vide objetivos fundamentais da República no art. 3º da Constituição.

<sup>38</sup> PESSOA, Robertônio. Princípio da Eficiência e controle dos atos discricionários. *Revista da OAB*, v. 28, n. 67, p. 39-46, jul-dez. 1998, p 40.

fala. Assiste-se enquanto as coisas acontecem. O cidadão que deseja apenas acompanhar o debate não demanda dispêndio de tempo algum.

Se os interlocutores entenderem por bem que seus discursos serão extensos em prol da clareza dirigida a outrem, fazem o que já se lhes exigia, pois as razões de decidir ficam registradas na ata do evento, que se presta a dar forma à motivação do ato administrativo decorrente da deliberação. É somente com aquele relato que se pode efetivar posterior controle social da atividade da comissão. Dito de outro modo, o conhecimento das razões de uma decisão é que autoriza alguém a questionar seu prolator.

Secundariamente, porque o risco de que alguém venha a causar tumulto na sessão, impedindo a fluência dos trabalhos, é absolutamente insuperável. Qualquer mínimo labor na administração pública está sujeito a perturbações de toda ordem, o tempo todo, causadas por quem ou o que quer que seja. Desnecessário prosseguir nessas considerações.

Em conclusão, mesmo supondo que se queira dar máxima aplicação ao princípio da eficiência administrativa (talvez até em detrimento de outros mandamentos constitucionais), não se vislumbra a mera presença de terceiros nas sessões da CTNBio como obstáculo a tal intento.

## 3 OS COLEGIADOS NO PODER PÚBLICO

### 3.1 Compartilhando responsabilidades

Os centros de decisão que atingem mais concretamente a vida das pessoas são os que lidam com a formulação de políticas para a prestação de serviços públicos. A partir das pautas mínimas estabelecidas pela Constituição, a criação e a organização de serviços públicos envolvem decisões alocativas.

A presença da coletividade interessada na formulação de ações governamentais legitima de forma bastante eficiente o processo decisório e evita que o cumprimento dos programas legais e constitucionais se dê por puro constrangimento.

O modelo de deliberação em conjunto afasta a solidão do gestor que poderia ver-se obrigado a decidir, por exemplo, se deve direcionar mais recursos para ações preventivas ligadas à saúde infantil ou à ampliação da oferta de medicamentos para portadores de doenças graves. A responsabilidade partilhada cria um contexto favorável à livre reflexão, mas depende de que os decisores possuam um grau de independência compatível com o impacto do seu trabalho no respectivo setor de atuação.

Além do mais, é de fácil compreensão que se está a tratar de esquema concretizador da inclusão preconizada por Robert Dahl como condição da plena democracia.

No âmbito do texto constitucional, podem-se observar diversas fórmulas para a participação dos cidadãos:

- nos órgãos públicos colegiados de defesa de interesses profissionais ou previdenciários, trabalhadores e empregadores (art. 10);
- no planejamento municipal, associações representativas da coletividade (art. 29, XII);
- nos serviços públicos da administração direta e indireta, os usuários (art. 37, §3º);
- nas audiências públicas das comissões do Legislativo, as entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, II);
- nas ações de seguridade social, trabalhadores, empregadores e aposentados (art. 194, VII);
- nas ações e serviços públicos de saúde, a comunidade (art. 198, III);

- na formulação das políticas e controle das ações de assistência social, em todos os níveis, as organizações representativas (art. 204);
- na promoção e incentivo à educação, a sociedade (art. 205);
- na proteção do patrimônio cultural brasileiro, a comunidade (art. 216, § 1º);
- nos programas de assistência integral à saúde das crianças e adolescentes, as entidades não governamentais (art. 227, §1º).

Em quase todos esses programas, a legislação infraconstitucional cuidará de institucionalizar o exercício do respectivo poder, criando órgãos colegiados com as atribuições que vão desde a formulação de políticas públicas, em atividade normativa que vincula inclusive a atuação do Estado, até a fiscalização de sua execução.

O padrão para a composição desses colegiados é a inserção de membros do poder público responsável pela área de atuação específica e de cidadãos que podem ser eleitos, indicados pela sociedade civil organizada ou mesmo nomeados por uma autoridade estatal.

Este esquema de participação popular nas questões de Estado não se restringe à formulação de políticas públicas de prestação de serviços diretos à sociedade. Ele também é encontrado nas instâncias que deliberam sobre questões institucionais e de segurança. É o caso do Conselho da República, que deve ser convocado para se pronunciar sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas (art. 90 da Constituição).

Nesse ponto, convém inserir um parêntese para refletir sobre a possibilidade de se abrirem os encontros do Conselho da República a qualquer do povo. Decerto, não convém para a segurança nacional que sejam presenciadas as conversações daquele grupo. E essa já é razão mais que suficiente para excepcionar o regime constitucional de publicidade.

O órgão sob análise também lida com um aspecto de segurança, a biossegurança. Suas atribuições se voltam para atividade desenvolvida pelo setor privado. Embora produzir alimentos não se trate de serviço público, é dispensável explicar por que há interesse social no seu controle.

A responsabilidade sobre biossegurança até poderia ter sido deixada unicamente nas mãos de agentes públicos. Entretanto, dada a delicadeza da matéria, a

profundidade e perenidade das consequências das decisões a serem tomadas, andou bem a legislação ao determinar que a sociedade civil faça parte do jogo, equilibrando eventuais tendências do governo.

### **3.2 Controle social e aplicação do regime administrativo da publicidade às reuniões**

No item anterior, falou-se sobre participação popular para traçar um panorama dos órgãos colegiados do poder público. Entretanto, não é exatamente sobre ela que recai o problema desta pesquisa. Explica-se.

A participação popular é operada por um modelo normativo anterior à tomada de decisões pelos órgãos públicos. A lei que cria o órgão prevê que sua composição incorpora pessoas que não são agentes públicos, mas que detêm conhecimento ou representação em alguma área. Isso não está em discussão. O que está em questão é o controle social que se deseja realizar sobre a atividade do órgão.

Controle social é a fiscalização que toda a população exerce sobre as deliberações tomadas pelo poder público e sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente e com seus próprios interesses. Trata-se, pois, de exercício da cidadania posterior ao processo decisório. É uma faculdade de todos os cidadãos, independente de qualificações ou títulos. Aqui, sim, está-se a falar de direito público subjetivo, que pode ser exercitado individual ou coletivamente por diversos instrumentos.

Apesar de não tão sutil, a diferenciação entre participação popular e controle social esboçada por Vanderlei Siraque<sup>39</sup> é rara entre os doutrinadores mais generalistas e certamente de difícil compreensão por pessoas não ligadas ao Direito. A ela se remete durante a discussão na CTNBio, quando um dos interlocutores sugere que a decisão pela reunião fechada seja questionada na Justiça, não com impugnação incontinente.

Neste momento, calha operar a distinção entre fato e ato administrativo.

---

<sup>39</sup> SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 112-113.

Dizer que os debates ocorridos num órgão público precedem a decisão que será tomada significa perceber que um fato administrativo vem antes da edição de um ato administrativo. Para aclarar o conceito de fato administrativo, convocam-se as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

A idéia de fato administrativo [...] não leva em consideração a produção de efeitos jurídicos, mas, ao revés, tem o sentido de atividade material no exercício da função administrativa [...]. Enfim, a noção indica tudo aquilo que retrata alteração dinâmica na Administração, um movimento na ação administrativa.

[...] o fato administrativo não se consuma sempre em virtude de algum ato administrativo. Às vezes, decorre de uma conduta administrativa, ou seja, de uma ação na Administração, não formalizada em ato administrativo.<sup>40</sup>

Daí poder-se entender que não há utilidade alguma para o controle social que as reuniões sejam abertas ao público, já que nenhuma das opiniões parciais lá emitidas produz qualquer efeito. Apenas o ato jurídico emanado do colegiado, a decisão propriamente dita, teria alguma importância para a sociedade em geral. Somente ela poderá ser considerada em eventual demanda judicial que se debruce sobre interesses afetados pelo trabalho da comissão.

Além desse aspecto utilitarista, ponderar a diferença entre fato administrativo e ato administrativo instiga outra indagação, de natureza dogmática: o regime jurídico da publicidade dos atos administrativos alcança os fatos administrativos? Não é o que se encontra dito pela lei ou pela doutrina.

Na falta de uma lei que sistematize o regime jurídico administrativo, a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, é uma das que contém normas (sobre competência, delegação, validade geral dos atos administrativos etc.) que se irradiam para além do instituto mencionado. A interpretação sistemática do Direito permite que se utilizem vários dispositivos dela com uma função integradora. Eis algumas diretrizes pertinentes:

Art. 2º [...].

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

---

<sup>40</sup> José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 89-90)

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

[...]

Art. 16. Os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das respectivas sedes e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial.

Para completar, traz-se um recorte do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/94):

VII - Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

E outro da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92):

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

Coleta-se anotação sobre o desdobramento do princípio da publicidade de obra dedicada à transparência administrativa:

O direito de acesso contemplado na Constituição Federal é elementar ao princípio da publicidade administrativa (art. 37),

radicado também no catálogo dos direitos fundamentais, em razão da extensão da cláusula do devido processo legal e da excepcionalidade das restrições à publicidade por meio das previsões dos direitos de informação, de petição, de certidão e de retificação (art. 5º, XXXIII, XXXIV, LIII, LIV, LV, LX e LXXII), abrangendo todas as informações, dados, documentos, registros, atos, contratos, decisões, processos, pareceres etc. da Administração Pública, salvo as exceções constitucionais admitidas.<sup>41</sup>

Não consta, pois, da teoria da publicidade administrativa, a ilação de que as exigências impostas ao ato administrativo sejam transportadas para meros fatos administrativos. Se o raciocínio fosse levado ao extremo, chegar-se-ia à absurda imposição de que gabinetes de qualquer autoridade pública ficassem abertos quando sua equipe se reunisse para deliberar. Com a vênua pelo exagero, também seria o mesmo que conferir à sociedade o direito de escutar as ligações telefônicas, apoderar-se de correios eletrônicos, enfim, abrir todas as portas da administração simplesmente por serem “públicas”.

Ainda que se pretenda entender as palavras dos vogais como pareceres, o controle social tem seus limites. Lição de José Afonso da Silva: “os pareceres só se tornam públicos após sua aprovação final pela autoridade competente; enquanto em poder dos pareceristas ainda são simples opinião, que não pode se tornar definitiva.”<sup>42</sup>

Em trabalho devotado ao princípio ético-jurídico da veracidade e sua concretização no direito dos cidadãos à verdade perante o poder público, Paulo Klautau Filho<sup>43</sup> conclui que

o direito à verdade, em sua dimensão coletiva/difusa, exige, também, do Estado prestações tradicionalmente designadas como negativas e positivas. Como exemplo das primeiras, refiro à obrigação do Estado em não interferir (vedando) no livre acesso a **informações públicas** presentes ou passadas. O poder público não deve obstaculizar a formação de identidades e verdades coletivas, mediante o livre debate sobre o processo histórico de formação de nossa sociedade. Pelo contrário, e já no aspecto positivo de suas obrigações, o poder público deve

<sup>41</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p.91

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 337.

<sup>43</sup> KLAUTAU FILHO, Paulo. *O direito dos cidadãos à verdade perante o poder público*. São Paulo: Método; Belém: CESUPA, 2008. p. 177.

facilitar o acesso a tais informações, através de políticas públicas educacionais e arquivísticas que visem à preservação e construção permanente da memória e da história coletiva (sem destaque na fonte).

A partir dessas considerações, vale a insistência: as manifestações individualmente lançadas nos debates que ocorrem nos ambientes colegiados não chegam a merecer o tratamento jurídico de informação pública.

Nada obstante, é inegável a existência do regime administrativo de publicidade que se espraia por toda a ordem jurídica, deixando claro que, em se tratando de manejo de interesse público – como já repisado –, o agir dos órgãos da administração deve ser marcado pela mais ampla transparência. Tanto é assim que algumas exceções são tratadas pela própria Constituição. Elas serão referidas no item a seguir.

### **3.3 A questão da independência**

Os pronunciamentos dos membros da CTNBio no caso que se estuda deixam claro seu incômodo com o fato de ser cobrada deles a altivez característica do agente público que defende suas crenças políticas. Aqueles vogais não se consideram arautos no debate político do país, mas cidadãos escolhidos para contribuir com conhecimento científico em decisões de caráter técnico.

Da mesma forma, convém desenhar um paralelo entre eles e membros do Poder Judiciário. Se, por um lado, estes exararam decisões fundamentadas – costuma-se dizer – na ciência jurídica, o que não lhes retira do alvo das críticas da sociedade em geral, por outro, dispõem de um aparato institucional que lhes garante alto nível de independência.

Convém explorar este aspecto na medida em que, embora convocados a deliberar sobre temas de relevante interesse da sociedade, os integrantes do órgão se inserem em contexto bastante diverso daquele no qual se encontram, por exemplo, parlamentares e magistrados.

O parlamento e os tribunais brasileiros funcionam em regime de publicidade tão historicamente consolidado que suas exceções são elevadas ao status constitucional. Quanto ao Congresso Nacional, mencionam-se os casos em que se apreciam a conduta

pessoal dos próprios parlamentares, de outras autoridades constituídas ou de aspirantes a dignitário do poder público (arts. 52, III, IV, XI; 55, § 2º; 66, § 4º). No Judiciário, apenas quando o direito à intimidade das partes no processo “não prejudique o interesse público à informação” (art. 93, IX). Outros casos em que magistrados e parlamentares agem em segredo limitam-se a eleições para provimento de postos diversos.

Naqueles órgãos e também nas chefias do Poder Executivo, o comando superior do país se realiza por meio dos agentes políticos. Essa categoria de agentes públicos, cujo conceito não é uniforme na doutrina, é dotada de elevado grau de poder, especialmente para a definição e efetivação de políticas públicas. O ofício de que são imbuídos não apenas tem previsão constitucional como é cercado de circunstâncias que garantem a necessária independência funcional.

Eis algumas das prerrogativas e vedações de agentes políticos dos três poderes: inviolabilidade civil e penal por opiniões, palavras e votos; limitação de prisão a requisitos processuais diferenciados; foro especial para julgamento; impossibilidade de contratar com o poder público ou integrar sociedade que o faça, exceto sob condições específicas etc.

Além dessas e de muitas outras peculiaridades as quais os membros de conselhos da administração (como a CTNBio) não possuem, não pode passar despercebido o fato de que estes prestam serviços públicos graciosamente (art. 41 do regimento interno da comissão). Diferentemente, além de remunerados, os cardeais dos três poderes gozam de aparato de segurança e bastantes auxílios materiais, por vezes sequer vinculados às atividades oficiais.

Ao menos o método mais simplório de manutenção da independência funcional foi previsto para os membros da CTNBio. A bem dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade na administração pública, existe vedação para que julguem processos em que sua parcialidade possa estar comprometida. O impedimento está na lei de biossegurança (art. 11, § 6º: “Os membros da CTNBio devem pautar a sua atuação pela observância estrita dos conceitos ético-profissionais, sendo vedado participar do julgamento de questões com as quais tenham algum envolvimento de ordem profissional ou pessoal, sob pena de perda de mandato, na forma do regulamento”).

Caso se verifique a participação de membro impedido em algum julgamento, impõe-se a nulidade do seu voto. Ainda que não prevista em lei, esta é uma

decorrência dos princípios constitucionais já referidos. O vício da discussão, provocada pela torpeza de um vogal, não pode ser por ele aproveitado<sup>44</sup>.

Propõe-se mais um paralelo entre o exercício profissional dos conselheiros na administração e os magistrados. Defender uma ideia impopular e proteger minorias contra as maiorias são tarefas típicas numa corte constitucional. Para tanto seus membros contam com pesado arcabouço institucional que lhes permite razoável segurança para decidir. Ainda assim, a publicidade das sessões do STF impõe a todos os onze ministros que cuidem de justificar com a maior clareza seus votos e obter um mínimo de adesão, sob pena de insuportável execração vinda da opinião pública.

Na CTNBio, voltando olhar para a liberação de transgênicos, é cediço que se trata de tema sobre o qual pouquíssimas pessoas têm alguma compreensão, mas muitas abraçam opiniões preconcebidas.

No cenário de deliberações a portas abertas, dificilmente um membro da comissão se sentiria à vontade para defender ponto de vista favorável à transgenia caso algum grupo ambientalista divergente realizasse ato público de protesto e mencionasse seu nome como inimigo de uma causa verde.

As empresas que solicitam liberação para comercializar alimentos transgênicos, cientes dos passos dados por cada membro da comissão, certamente gostariam de ter relações próximas com eles. Existe um risco de que a exposição dos debates seja um convite para que a indústria tente interferir nos pontos de vista dos vogais tanto quanto seja possível, inclusive por meios imorais. Acrescente-se que, embora os julgamentos aqui referidos sejam recorrentes na comissão, não é grande o número de empresas que batem às portas do colegiado requerendo autorização para manipular, importar e vender transgênicos.

Avaliando por ângulo diverso, adotar a política das portas fechadas não seria suficiente para impedir pressões externas, tanto de organizações sociais quanto de empresas do agronegócio. O acesso posterior às atas das reuniões permitiria que se tomasse conhecimento do debate com um atraso insignificante e que fossem identificados os partidários de tal ou qual pensamento. Com estas informações, as empresas poderiam estabelecer relações de favorecimento com os integrantes da CTNBio em um cenário de maior discricão.

---

<sup>44</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1031.

Retomando as considerações anteriores sobre os elementos que sustentam a independência do exercício profissional de agentes políticos, fica aqui uma conclusão: não existem mecanismos que garantam a total independência dos membros da comissão. Por essa razão (ou por aquela outra mais escusa apresentada logo acima) a maioria deles prefere reunir-se privativamente.

É preciso barrar a ideia de que o interesse social em vigiar o exercício do poder seja algo constrangedor e fruto de mera desconfiança nos administradores ou ainda simples espaço de ocupação para conferência da gestão. “Muito mais do que isso, trata-se de um canal de via dupla em que quanto maior o controle, no sentido de participação e co-gestão, maior a legitimidade dos governantes, que se referenciam nas demandas originárias e diretas da população.”<sup>45</sup>

É importante que a consciência de cada conselheiro encontre ambiente favorável à busca da retidão. A esse respeito, quanto maior o grau de transparência na administração pública, maior será o respeito devotado pelos agentes aos princípios da moralidade, da legalidade e da imparcialidade, pois a visibilidade de seus atos é fator psicológico de temor ao desvio de poder. Os vícios da administração pública se devem, em grande parte, ao sigilo<sup>46</sup>.

### **3.4 Decisões técnicas x decisões políticas**

A Comissão Técnica Nacional de Biossegurança conta com a participação de 27 “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” (art. 11 da lei 11.105, art. 6º do decreto 5.591 e art. 3º do regimento interno). Dentre esses cientistas, apenas nove são provenientes do serviço público, cada um de

---

<sup>45</sup> SANTOS, Braulio de Magalhães. Controle, consensualidade e participação como pressupostos de aperfeiçoamento do princípio da eficiência. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 10, n. 33, jul.-set. 2009.

<sup>46</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 30.

um ministério<sup>47</sup>. Os demais são recrutados perante entidades de representação da comunidade científica (§§ 1º e 2º da lei 11.105), que formarão listas de nomes para apreciação e designação pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia.

Pelos requisitos elencados na lei da Política Nacional de Biossegurança, está claro que o perfil dos membros da CTNBio não é de meros curiosos ou eventuais interessados em biossegurança. O grau acadêmico de doutor atesta, no mínimo, dedicação duradoura à pesquisa em suas respectivas áreas. Inconteste, portanto, que estão contribuindo com conhecimento científico especializado, fundamentado em teoria e prática.

Explanar um argumento técnico para um público leigo pode ser uma tarefa hercúlea. Se for exigido de um cientista que exponha suas escolhas perante o público em geral, não se pode negligenciar que ele será cobrado com argumentos sociais. Se de alguma forma ele tiver de abrir mão da justificação técnica de seus posicionamentos, isso acabaria por modificar o resultado das decisões que toma. Entende-se, por isso, que ficaria prejudicada a qualidade das deliberações do colegiado.

Entretanto, não há dúvida de que a contribuição da ciência para a tomada de decisões na administração pública implica numa inelutável conexão entre técnica e política. Os motivos para isso são claramente compreensíveis com a explanação de alguém que trabalhou como técnico assistindo escolhas do governo. Segue o raciocínio:

Como podem [...] conversar a técnica e a política? [...] é quando a área técnica entende que ela, para se expressar [...] [,] tem que ter essa expressão através da política. Porque a política [...] – os políticos, a estrutura política – que vai conseguir que aquela técnica seja passada, usada e gerida por aquela sociedade [...]. Se não houver o trabalho político, o viés político, a técnica é uma coisa muito rude, muito cartesiana, muito cheia de arestas para [que] você coloque e impo[nha] isso numa sociedade. Aí a gente vira modelo da tecnocracia: [...] A melhor coisa é que você vai ter que usar o certificado. Em alguma maneira, em algum momento a turma vai ser contestada. E normalmente são decisões erradas. [...] tomadas por técnicos, apenas com a cabeça técnica, [...] sem olhar a área, [...] o viés social ou humano da aplicação da técnica, e isso pode ser tecnicamente muito certo, mas às vezes pode ser inapropriado para aquele

---

<sup>47</sup> No Supremo Tribunal Federal, pende de julgamento definitivo ação direta de inconstitucionalidade (854/RS) que ataca a composição de conselho deliberativo com participação minoritária do poder público. No acórdão proferido pelo plenário em 1994, apenas um ministro ficou vencido na decisão de conceder a medida cautelar pretendida na inicial. Suspendeu-se, assim, eficácia da norma constitucional do estado do Rio Grande do Sul que concedia a maioria dos assentos aos administrados no Conselho Estadual de Educação.

momento daquela sociedade, daquela conjuntura. Foi mais ou menos isso que eu fiz, quer dizer: **mobilizar o pessoal técnico, com os anseios políticos. E, ao mesmo tempo, o pessoal político entender a capacidade ou a incapacidade técnica daquele momento.** [...] E que era possível fazer. Porque às vezes também se você deixar só o político entrar, ele pode [...] [querer] coisas que tecnicamente não sejam viáveis ou sejam inseguras. [...] Hoje a nossa técnica não te dá condições de fazer isso. É até bom, louvável, um bem comum maravilhoso, mas *não tem segurança* intrínseca nisso. E aí eu acho que essa discussão um pouco filosófica, mas é um pouco o que a gente está vivendo nos dias de hoje, clonagem humana, DNA, essas coisas todas. A técnica avançando e a gente começa a ter que discutir isso do ponto de vista político do sentido humano, social. [...] o grupo político estava querendo desenvolver ações de governo, ações com objetivos [...] maiores, macroobjetivos de governo, que seriam desburocratização, informatização, governo eletrônico, tal. [...] No que dependia das pressões antagônicas da oposição, da crítica, estavam muito preocupados com esse impacto maior, e não com detalhes ou minúcias técnicas. [Em relação a] minúcias ou detalhes de segurança, às vezes a gente tinha que discutir muito, [...] em reuniões, e colocavam um filtro, vamos dizer assim, para o escalão político, porque *no escalão técnico o pau quebrava* (grifos originais).<sup>48</sup>

Complementando o que foi dito, “o pau quebrava” significa que nenhum ramo da ciência ostenta autoridade para responder sozinho às questões que são colocadas na vida prática. Daí as polêmicas. Tudo se interliga e sofre interferências. Por isso mesmo, a biossegurança, posta nas mãos da comissão para ser cuidada, requer diálogo multidisciplinar. As visões parciais de cada técnico catalisam profundos debates, com argumentos que não deixam a cientificidade de lado para fazer parte do confronto.

Afora isso, as idiosincrasias que convivem em qualquer grupo, mesmo que de especialistas da mesma área, talvez já fosse bastante para que suas posições não fossem sempre idênticas.

Em verdade, quando se solicita o voto de um vogal, não se espera que ele tire da manga um resultado friamente calculado por meio da técnica na qual é versado. Supõe-se que cada integrante do órgão considere implicações de suas manifestações e que tenha como sua a responsabilidade do colegiado pelas deliberações.

---

<sup>48</sup> Barra, Marcello Cavalcanti. *O Leviatã eletrônico: a trama política que colocou o Estado na internet*. Bauru: EDUSC, 2008, p. 139.

Qualquer cientista sabe que o mais profundo conhecimento de causa não o exime de ter seu argumento testado, legitimado. Karl Popper já dizia que sequer é científica a conclusão que não puder ser falseada<sup>49</sup>.

Existe uma interdependência tão forte entre a técnica e a política que não se permite atuar numa dessas áreas desconsiderando por completo a contribuição da outra, ou mesmo pretender que seus discursos sejam manejados em momentos apartados e que isso possa resultar numa tomada de decisão responsável.

Tais ponderações são ainda mais válidas no âmbito da CTNBio se se observar que não há autoridade que possa rever suas decisões, por mais que seja aventada alguma conveniência sociopolítica. É o que diz a lei nacional de biossegurança.

O capítulo que trata dos órgãos e entidades de registro e fiscalização traz artigo que trata das atribuições de diversos ministérios no processo de liberação de OGM, colocando a posição da comissão como decisão insuperável pelas instâncias políticas, ainda que superiores na hierarquia administrativa. Os excertos abaixo demonstram.

Art. 16. [...]

§ 3o A CTNBio delibera, em última e definitiva instância, sobre os casos em que a atividade é potencial ou efetivamente causadora de degradação ambiental, bem como sobre a necessidade do licenciamento ambiental.

[...]

§ 6o As autorizações e registros de que trata este artigo estarão vinculados à decisão técnica da CTNBio correspondente, sendo vedadas exigências técnicas que extrapolem as condições estabelecidas naquela decisão, nos aspectos relacionados à biossegurança.

Além dos juízos mencionados acima, não se perca de vista que a CTNBio também possui competências normativas. Os campos de incidência das suas resoluções (art. 14, XVI) são pesquisas, atividades e projetos relacionados a OGM e seus derivados (art. 14, I e II). Nessa senda, fica bem mais evidente o caráter político do órgão. Cumpre-lhe obedecer e integrar extensa legislação pertinente a saúde, meio ambiente, agricultura, ciência e tecnologia.

O dever de elaborar normas impõe ainda o cuidado com direitos fundamentais. Não é demais consignar que toda a população, em algum momento, é

---

<sup>49</sup> POPPER, Karl. *A lógica das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.

afetada pelas diretrizes estabelecidas pela comissão para o manejo de OGM pela agroindústria. É de se exigir, portanto, que o espaço em que se originam essas resoluções seja marcado por amplíssima transparência, permitindo que o povo brasileiro fiscalize o exercício do poder e, nessa empreitada, realize a democracia.

Paulo Affonso Leme Machado compartilha da mesma opinião. Diz que o § 10 do art. 11 da lei de biossegurança, ao estabelecer a confidencialidade das reuniões como padrão, ostenta redação infeliz. Tomam-se suas palavras emprestadas:

A reunião não transparente da CTNBio está na contramão das tendências constitucionais brasileiras.

[...]

A possibilidade da publicidade posterior não pode afastar o direito de, ordinariamente, qualquer pessoa poder estar presente a uma reunião de um colegiado, desde que sua presença seja pacífica e não perturbe o andamento dos trabalhos. A correção do engano da redação da lei será feita pelos conselheiros da CTNBio, que, sensíveis à necessidade de consolidar o Estado Democrático de Direito, facilitarão o acesso às informações sobre suas atividades, multiplicando os convites para suas reuniões.<sup>50</sup>

Ao conceder autorizações para pesquisas, fiscalizar manipulação de material genético ou ainda no exercer de sua competência normativa, a comissão de biossegurança precisa atentar para um princípio caríssimo ao direito ambiental: a precaução. Ela é fruto da prudência e urgência, quando riscos e danos a serem evitados são incertos e o conhecimento científico sobre efeitos de um determinado produto no meio ambiente é escasso ou controvertido<sup>51</sup>.

A Constituição da República estabelece que se façam amplas considerações sobre o impacto das inovações pretendidas (art. 225, § 1º, II, IV e V) e trata do assunto não apenas em capítulo focado no meio ambiente, mas também nas disposições acerca da ordem econômica (art. 170, IV).

No campo da biossegurança, “nenhum princípio pode ser tão importante quanto o da precaução”<sup>52</sup>. Ele é a inspiração para o Protocolo de Cartagena sobre

---

<sup>50</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1029.

<sup>51</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O princípio da precaução e sua aplicação na justiça brasileira: estudo de casos in: *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 374.

<sup>52</sup> MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins. O princípio da precaução e o caso dos transgênicos. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 8, n. 45, maio-jun. 2009.

Biossegurança, tratado ambiental que faz parte da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Entrou em vigor em setembro de 2003. O Brasil ratificou sua adesão dois meses após. Ele torna obrigatória a análise do risco ambiental na liberação de qualquer organismo geneticamente modificado<sup>53</sup> e requer, dos membros da CTNBio, humildade intelectual, independência pessoal e coragem profissional<sup>54</sup>.

Tamanho cuidado com riscos inerentes à manipulação genética é mais um motivo para que o órgão-chave dessa questão submeta seus critérios à plena sindicância da população em geral.

A contestação pública, de que fala Robert Dahl, desemboca nesse tipo de fenômeno. Como ficou demonstrado neste estudo, as instâncias políticas mais desconcentradas, especializadas, não se isentam do dever de construir cotidianamente a democracia. Pelo contrário, é no debate setorizado que a sociedade manifesta maior interesse e participa com mais afinco dos negócios que lhe dizem respeito. A administração pública, nesses momentos, não pode dar-lhe as costas.

---

<sup>53</sup> Consta do site do Ministério do Meio Ambiente que a adoção do Protocolo de Cartagena “cria uma instância internacional para discutir os procedimentos que deverão nortear a introdução de organismos vivos modificados em seus territórios e estabelece procedimento para um acordo de aviso prévio para assegurar que os países tenham as informações necessárias para tomar decisões conscientes antes de aceitarem a importação de organismos geneticamente modificados (OGMs) para seu território. Neste contexto, cabe salientar que o Protocolo incorpora em artigos operativos o Princípio da Precaução, um dos pilares mais importantes desse instrumento e que deve nortear as ações políticas e administrativas dos governos”. Disponível em: <http://tinyurl.com/mma-cartagena>

<sup>54</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 1028.

## CONCLUSÕES

A administração pública está destinada a suportar a pluralidade onde quer que atue. Ela própria é diversa, regada a contrassensos, repleta de incertezas.

Não obstante, insere-se em paradigma (Estado constitucional de direito) que explica essas características ao mesmo tempo em que determina alguns métodos para acomodá-las.

Um desses métodos é o diálogo com a sociedade.

A realização do princípio da democracia implica em reconhecer que a transparência do poder público é apenas um ponto de partida. Mais à frente, nesta caminhada, está a participação efetiva dos cidadãos no processo decisório.

A inclusão, cujo papel na democracia marca os estudos dos diversos autores lidos, se apresenta como condição da própria eficiência na condução dos negócios públicos.

No âmbito dos colegiados da administração pública, onde se delibera sobre um sem-número de questões fulcrais para a sociedade, fica comprovado o elevado interesse desta em acompanhar, participar e, se possível, controlar o exercício do poder.

Esse controle não reflete mera desconfiança da população nos órgãos, mas uma face da participação pública indispensável à legitimidade de suas ações.

No recorte casuístico feito para esta monografia, os agentes públicos convocados à missão de debater temas polêmicos como a biossegurança expressaram que se sentem mais à vontade quando se reúnem a portas fechadas. Com isso, almejam evitar pressões de populares e das empresas que são parte nos processos que julgam sobre liberação de transgênicos. Além disso, a CTNBio teria resguardada a ordem necessária ao desempenho de suas atividades.

No debate aqui dissecado, foi dito: “aqui é um público diferente!”, como a servir de razão para política de reuniões reservadas. Os argumentos que acompanhavam essa declaração foram testados.

Observou-se, entretanto, que os fins (independência funcional e eficiência na condução dos trabalhos) não justificam o meio (impedir o acesso da população às

sessões). A tática, além de contrariar transparência administrativa e, portanto, manchar-se de carga antidemocrática, é falha.

Inicialmente, porque eventual influência de grupos empresariais sobre o modo de votar dos conselheiros da comissão não ficaria barrada simplesmente por seus prepostos não poderem assistir às sessões. Em verdade, o poder econômico escolheria modos mais discretos para agir do que estar presente nas deliberações de seu interesse. As atas com as transcrições dos argumentos e votos dos conselheiros são suficientes para conhecer seu raciocínio costumeiro.

Do outro lado, para que a sociedade acompanhe de perto as políticas que estão sendo adotadas pelo órgão, estar presente às sessões apresenta-se como um recurso de grande valia. O calor da deliberação atinge e inspira os cidadãos a participar. Ainda que um protesto se guarde para momento posterior à reunião do colegiado, é importante que não seja sonogada a motivação para contestar.

Em nome da independência funcional dos conselheiros, criem-se outros métodos.

Em segundo lugar, não se pode dar relevo à possibilidade de alguém, admitido a assistir a reunião da CTNBio, querer causar desordem e comprometer a eficiência administrativa pelo desperdício de tempo. O cenário é possível, mas não exclusivo para a atividade daquela comissão. Qualquer evento é passível de tumulto. Qualquer deliberação pública é sujeita a catalisar polêmicas. E não se retira um direito porque seu titular poderá dele abusar.

Em nome da eficiência administrativa, evite-se a desordem sob as circunstâncias que existirem.

Tentou-se também responder ao dilema das reuniões sob perspectiva legal estrita, reconhecendo-as como meros fatos administrativos. Viu-se que lei alguma impingiu a essa categoria jurídica o mesmo regime administrativo da publicidade atribuído aos atos administrativos. Assim, as sessões estariam exoneradas do encargo da ampla abertura. Mas essa seria a única forma de conduzir o problema sem que se prestigiar qualquer norma constitucional.

Os raciocínios desenvolvidos aqui podem se aplicar a diversos órgãos em circunstâncias semelhantes, sem prejuízo de serem consideradas as particularidades de cada um.

A consideração de que as reuniões da CTNBio devem ser realizadas a portas abertas não pode ser estendido a qualquer órgão colegiado. O percurso realizado até este resultado deve ser retomado cada vez que a discussão estiver em aberto em outras instâncias.

Algumas deliberações da administração pública são inquestionavelmente reservadas a autoridades, como é o caso de rodadas de planejamento estratégico entre ministros de Estado.

Também não é o fato de o órgão ser marcado por alguma dose de participação popular que o tornará abrangido pelo mesmo raciocínio aqui proposto. Eis o mencionado exemplo do Conselho da República.

Ao fim dos exames feitos aqui, pode-se afirmar que o contexto em que se insere a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança não a excepciona do regime constitucional da transparência. Inexistindo circunstância extraordinária, suas reuniões devem ser realizadas às vistas da sociedade em geral e a presença de qualquer interessado admitida independentemente de convite.

Se o Estado fecha suas portas ao argumento de que o povo (ainda) não tem trato com a democracia, eis aí o maior de seus obstáculos, pois não se adquire a verve democrática senão pela sua vivência.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos. Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 11, n. 57, set. 2009.
- ATALIBA, Geraldo. *Como fazer transparente a administração pública - mecanismos de controle popular*. Painel realizado na OAB-SP em 1987, cf. Problemas e reformas - subsídios para o debate constituinte, Departamento Editorial da OAB-SP, 1988, p 61.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009
- BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997
- BODNAR, Zenildo; STAFFEN, Márcio Ricardo. A ética neoliberal e o princípio constitucional da eficiência administrativa: (im)possibilidade de flexibilização do direito fundamental ao meio ambiente. *Revista Jurídica Unigran*, v. 22, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência: por uma nova hermenêutica: por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- COELHO, Inocêncio Mártires. Interpretação Constitucional e Política. *Direito Público*, n. 10. ano III, out-nov-dez. 2005, p. 12.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Efetividade do processo penal e golpe de cena: um problema às reformas processuais. *JURIPOIESES – Revista Jurídica dos Cursos de Direito da Universidade Estácio de Sá*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 5, 2002.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Usp, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública. Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 5. ed. São Paulo/SP: Atlas, 2005.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. *A justificação do direito e sua adequação social*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

FREITAS, Juarez. *Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. Tradutor: Bruno Oliveira Maciel; revisor técnico: Pedro Buck. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais -RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 17-78, jan./mar. 2007.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993

KLAUTAU FILHO, Paulo. *O direito dos cidadãos à verdade perante o poder público*. São Paulo: Método; Belém: CESUPA, 2008.

LYCURGO, Tassos. *Direito e democracia participativa*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1027, 24 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8266>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. *Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des)encontros entre economia e direito*. Florianópolis: Habitus, 2009

MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 46, jun. 2001.

PESSOA, Robertônio. Princípio da Eficiência e controle dos atos discricionários. *Revista da OAB*, v. 28, n. 67, p. 39-46, jul/dez, 1998.

POPPER, Karl. *A lógica das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.

RIBEIRO LOPES, Maurício Antônio, *Comentários à reforma administrativa*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O princípio da precaução e sua aplicação na justiça brasileira: estudo de casos. In: *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social e outros escritos*. Tradução de Rolando Roque da Silva, São Paulo: Cultrix, 2002.

SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da eficiência da administração pública*. São Paulo: LTR, 2003

SANTOS, Braulio de Magalhães. Controle, consensualidade e participação como pressupostos de aperfeiçoamento do princípio da eficiência. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 10, n. 33, jul.-set. 2009.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

**ANEXOS**