

PARECER Nº 104, DE 2020 - PLEN

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 324, de 2020, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que *aprova o texto do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes da Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova Iorque.*

RELATOR: Senador FERNANDO COLLOR

I - RELATÓRIO

Vem para análise deste Plenário o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 324, de 2020, cuja ementa está acima epigrafada.

Por meio da Mensagem Presidencial nº 245, de 5 de junho de 2012, submeteu-se ao crivo do Congresso o texto do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), concluído durante a 10ª Conferência das Partes da Convenção (COP-10), realizada em outubro de 2010, e assinado pelo Brasil em 2 de fevereiro de 2011, em Nova Iorque.

Da exposição de motivos, subscrita pelos então Ministros de Estado das Relações Exteriores e do Meio Ambiente, recolho a seguinte passagem:



“(…)

O Protocolo de Nagoia estabelece o quadro jurídico para acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional associado, assim como para a repartição dos benefícios decorrentes de seus usos. As normas acordadas incluem previsões sobre obrigatoriedade da obtenção de consentimento prévio informado e sobre o estabelecimento de termos mutuamente acordados para o acesso. O documento dispõe, ainda, sobre modalidades de repartição de benefícios (monetários e não-monetários), sobre medidas de cumprimento e combate à biopirataria e sobre diretrizes que devem balizar o relacionamento do Protocolo com outros tratados (...).”

O Protocolo tem 36 artigos e um anexo, que versa sobre benefícios monetários e não monetários. O discurso preambular do tratado reconhece, entre tantas coisas, que a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos é um dos objetivos centrais da Convenção sobre Diversidade Biológica, que o Protocolo busca implementar. O texto recorda, ainda, a importância da conscientização do valor econômico dos ecossistemas e da biodiversidade como incentivo para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes. Realça, igualmente, o potencial do acesso e da repartição de benefícios em contribuir para a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade, assim como para a erradicação da pobreza e para a sustentabilidade ambiental.

O Artigo 1 estabelece que o objetivo do Protocolo é a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos de modo a contribuir para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes. Na sequência, os Artigos 2 e 3 versam, respectivamente, sobre definição de termos utilizados no texto e escopo do instrumento. Quanto a esse último, o Protocolo se refere tanto a recursos genéticos, nas condições especificadas no Artigo 15 da Convenção, quanto ao conhecimento tradicional a eles associado.



Em continuidade, o Artigo 4 refere-se ao relacionamento com outros acordos e instrumentos internacionais e prescreve que os dispositivos do Protocolo não afetarão os direitos e obrigações de qualquer Parte decorrente de qualquer outro ato internacional existente. O Artigo 5 trata da repartição justa e equitativa de benefícios; estabelece que a repartição ocorrerá mediante termos mutuamente acordados; e estipula que os benefícios podem ser monetários e não monetários, incluindo, mas não limitados aos listados no Anexo.

O Artigo 6 trata do acesso a recursos genéticos. Nesse sentido, prescreve, entre outros pontos, que tal acesso estará sujeito à legislação ou requisitos reguladores nacionais e ao consentimento prévio e informado da Parte provedora daqueles recursos. Determina, por igual, a necessidade de que as Partes adotem medidas legislativas, administrativas ou políticas necessárias para, entre outras coisas: proporcionar segurança jurídica, clareza e transparência na legislação; estabelecer normas e procedimentos justos e não arbitrários sobre acesso a recursos genéticos; fixar critérios e/ou procedimentos para a obtenção do consentimento prévio e informado ou a aprovação e participação de comunidades indígenas e locais para acesso aos recursos genéticos.

O dispositivo seguinte aborda o acesso ao conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos detido por comunidades indígenas e locais e prescreve que ele se dará em conformidade com a legislação nacional de cada Parte (Artigo 7). Sob a denominação “considerações especiais”, o Artigo 8 determina que cada Parte, ao desenvolver ou implementar sua legislação, criará condições para promover e estimular pesquisa na forma que especifica; prestará atenção aos casos de emergências atuais ou iminentes que ameacem ou causem danos à saúde humana, animal e vegetal; considerará a importância dos recursos genéticos para a alimentação e agricultura, bem como seu papel para a segurança alimentar.

O Artigo 9 se ocupa da contribuição dos benefícios decorrentes da utilização de recursos genéticos para a conservação biológica e a utilização sustentável de seus componentes. Já o Artigo 10 trata da circunstância de as Partes considerarem a necessidade de um mecanismo multilateral global de repartição de benefícios associados a



recursos genéticos que ocorram em situações transfronteiriças, sobre cuja cooperação versa o Artigo 11.

O conhecimento tradicional associado a recurso genéticos é objeto do Artigo 12, que institui, em síntese, que as Parte estabelecerão, com a participação das comunidades indígenas e locais pertinentes, mecanismos para informar potenciais usuários de conhecimento tradicional associado a recursos genéticos sobre suas obrigações. O Artigo 13 versa sobre os pontos focais nacionais, responsáveis pela ligação das Partes com o Secretariado, e a designação de autoridades nacionais competentes para o tema de acesso e repartição de benefícios.

O Artigo 14 estabelece base de dados sobre acesso e repartição de benefícios, como meio para o intercâmbio e compartilhamento de informações na matéria. Os Artigos 15 e 16 tratam do cumprimento da legislação ou dos requisitos regulatórios nacionais atinentes ao acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado a esses recursos, respectivamente.

Na sequência, o Protocolo trata do monitoramento da utilização de recursos genéticos (Artigo 17); do cumprimento dos termos mutuamente acordados (Artigo 18); de modelos de cláusulas contratuais (Artigo 19); dos códigos de conduta, diretrizes e melhores práticas e/ou padrões (Artigo 20); do aumento da conscientização a respeito da importância dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional a eles associados (Artigo 21); da capacitação para o fortalecimento dos recursos humanos e institucionais para efetiva implementação do Protocolo (Artigo 22); da transferência de tecnologia, colaboração e cooperação (Artigo 23); do encorajamento à adesão das não Partes (Artigo 24); do mecanismo e dos recursos financeiros (Artigo 25); da Conferência das Partes enquanto reunião das Partes do Protocolo (Artigo 26); dos órgãos subsidiários (Artigo 27); do Secretariado, que é o mesmo da Convenção (Artigo 28); do monitoramento e da apresentação de relatórios sobre as medidas tomadas para a implementação do Protocolo (Artigo 29); dos procedimentos e mecanismos para promover o seu cumprimento (Artigo 30).

O tratado em apreço cuida, em suas cláusulas finais, da



avaliação da sua efetividade e da possibilidade de revisão (Artigo 31); da assinatura (Artigo 32); da sua entrada em vigor, que ocorrerá no nonagésimo dia após a data de depósito do quinquagésimo instrumento de vinculação (Artigo 33); da inadmissão de reservas ao instrumento (Artigo 34); da possibilidade de denúncia após dois anos da entrada em vigor do texto para uma Parte, com efeitos válidos após decorrido um ano da data de recebimento da notificação pelo Depositário (Artigo 35); e, por fim, da indicação de que o original, cujos textos nos idiomas oficiais das Nações Unidas são igualmente autênticos, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas (Artigo 36).

O Protocolo chegou para apreciação da Câmara dos Deputados (CD) no dia 25 de junho de 2012. No início daquele mês - recorde-se -, o Brasil sediara a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20, evento cuja realização no país fora proposta inicialmente por Requerimento de minha autoria, aprovado por este Senado Federal em 2007. A Conferência marcou os 20 anos de realização da Rio 92, encontro que tive a honra de inaugurar na qualidade de Presidente da República. Chefes de Estado e de Governo de 188 nações, juntamente com representantes de amplo espectro da sociedade civil e da comunidade científica, reiteraram ali seu compromisso com a sustentabilidade ambiental, avaliaram os avanços até então alcançados e indicaram lacunas a preencher na concretização dos compromissos acordados duas décadas antes. A economia verde como vetor de desenvolvimento e instrumento de combate à pobreza foi tema central dos debates. Identificou-se como uma das metas mais relevantes a alcançar nas décadas seguintes justamente a entrada em vigor do Protocolo de Nagoia, instrumento que ascendeu, assim, ao centro das atenções dos países e dos esforços internacionais de avanços institucionais na área ambiental.

Iniciada sua tramitação na Câmara dos Deputados, o instrumento foi submetido às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Direitos Humanos e Minorias; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. Dessa forma, o Presidente da Câmara determinou, com base no art. 34, II, e § 1º do Regimento Interno da CD (RICD), a criação de Comissão Especial para examinar a matéria, sujeita à apreciação do Plenário daquela Casa.

Em 07 de julho deste ano foi aprovado, com base no art. 155 do RICD, requerimento de urgência para apreciação da matéria. Assim, ela foi



submetida ao Plenário. Em sessão deliberativa extraordinária (virtual), realizada no dia 08 de julho de 2020, foi analisado parecer do relator designado, que concluiu pela aprovação do projeto de decreto legislativo, cujo art. 1º contém parágrafo único que estabelece que a aprovação a que se refere o *caput* desse artigo está condicionada à formulação, por ocasião da ratificação do Protocolo, de declarações das quais constem os seguintes entendimentos:

“I – em conformidade com o disposto no Artigo 28 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, quanto à aplicação do disposto no parágrafo 2º do Artigo 33 do Protocolo, as disposições do Protocolo de Nagoia, para fins de sua implementação, não terão efeitos retroativos;

II – em conformidade com o disposto na alínea c do Artigo 8 do Protocolo, a exploração econômica para fins de atividade agrícola, de acordo com a definição constante da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, decorrente de material reprodutivo de espécies introduzidas no país pela ação humana até a entrada em vigor do Protocolo não estará sujeita à repartição de benefícios nela prevista; e

III- em conformidade com o disposto no Artigo 2, combinado com o parágrafo 3º do Artigo 15, ambos da Convenção sobre Diversidade Biológica, e tendo em vista a aplicação do disposto nos Artigos 5 e 6 do Protocolo, consideram-se como encontradas em condições *in situ* as espécies ou variedades que formem populações espontâneas que tenham adquirido características distintivas próprias no país e a variedade tradicional local ou crioula ou a raça localmente adaptada ou crioula, conforme conceituadas na legislação interna, nomeadamente no Art. 2º da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, com enquadramento desse país no conceito de “país de origem” desses recursos genéticos;

IV – considera-se a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, como a lei doméstica para a implementação do Protocolo de Nagoia”.

O Art. 2º do PDL em análise, por sua vez, faz a ressalva de praxe: necessidade de aprovação pelo CN de quaisquer atos que possam resultar em revisão do Protocolo, bem como de qualquer ajuste complementares que acarretem encargos ou compromisso gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do *caput* do Art. 49 da Constituição Federal.



Aprovado o projeto de decreto legislativo na CD, nos termos descritos, a proposição foi encaminhada para esta Casa e, após sua publicação, despachada para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde me coube a relatoria por distribuição de 22 de julho do corrente ano.

Não foram recebidas emendas até o momento.

II - ANÁLISE

Acerca da proposição em apreço, registramos não haver defeitos no que diz respeito à sua juridicidade. Inexistem, por igual, vícios de constitucionalidade sobre o projeto, porquanto observado o disposto no art. 49, I, e no art. 84, VIII, da Constituição Federal (CF).

No mérito, a leitura do preâmbulo do Protocolo produzido no Japão dá o tom do seu acerto e da sua necessidade. A *repartição justa e equitativa* dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos é tema de relevância central no mundo contemporâneo, no qual a busca de um desenvolvimento sustentável se consolida como valor civilizacional. A fixação de segurança jurídica para partilha ajustada entre provedores e usuários daqueles recursos é passo fundamental para a promoção de atividades econômicas assentadas em conhecimento científico, tecnologias e inovações viabilizadas pela patrimônio biológico preservado. É, assim, urgente o adensamento de iniciativas voltadas à conscientização pública do valor econômico dos ecossistemas e da biodiversidade como incentivo para sua conservação e utilização virtuosa. Frente à importância da biodiversidade para a segurança alimentar, a saúde pública, a conservação dos recursos genéticos, a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas, é incontornável constatar que a qualidade do futuro do planeta passa pelo aprofundamento hoje da mobilização política em torno dos temas de meio ambiente, nos quais o Brasil tem ocupado papel protagônico desde o início da década de 1990.

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro, entre 3 e 14 de



junho de 1992, representou marco na inserção do nosso país nos debates sobre regimes internacionais na área ambiental. Os esforços empreendidos pela comunidade internacional e sobretudo pelos brasileiros para a efetivação e êxito incontestável da Conferência seguem sendo amplamente reconhecidos e recompensados, tanto pelo evento em si quanto pelo patrimônio conceitual que produziu.

Entre tantas iniciativas resultantes da Rio/92, sobressai a Convenção sobre Diversidade Biológica, que entrou em vigor no dia 29 de dezembro de 1993. O texto convencional, aberto à assinatura durante os trabalhos da Conferência e que teve justamente o Brasil como seu primeiro país signatário, conta hoje com 196 Partes. O instrumento foi internalizado na legislação nacional por meio do Decreto n° 2.519, de 1998.

Visando à concretização de seus objetivos principais, o Artigo 28 da Convenção prescreve que as Partes Contratantes devem cooperar na formulação e adoção de protocolos. Nesse sentido, foi celebrado em 2000 o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, que entrou em vigor no dia 11 de setembro de 2003 e conta atualmente com 173 Partes vinculadas, entre as quais o Brasil, nos termos do Decreto n° 5.705, de 1998. Em 2010, foi negociado o Protocolo de Nagoia, que entrou em vigor em 12 de outubro de 2014 e registra, até o momento, 127 Partes vinculadas.

Nesse contexto, a ratificação pelo Brasil do Acordo ora em apreciação representa conformidade com os compromissos internacionais gestados na Rio/92; significa harmonia com a temática do direito ambiental a que nosso país está associado; expressa nossa destacada atenção para com as gerações presentes e futuras, assim como com o futuro do planeta; e exprime coerência com nosso ordenamento jurídico, que já faz referência expressa ao Protocolo.

A esse respeito, destaco o que prescreve o Art 46, parágrafo único, da Lei n° 13.123, de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, regulamentando o inciso II do § 1° e o § 4°



do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea *j* do Artigo 8, a alínea *c* do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica. O referido dispositivo está assim redigido: *A repartição de benefícios prevista no Protocolo de Nagoia não se aplica à exploração econômica, para fins de atividade agrícola, de material reprodutivo de espécies introduzidas no País pela ação humana até a entrada em vigor desse tratado*

Para além disso, ressalto que a ratificação de instrumento na área de repartição de benefícios decorrentes do uso de recursos genético é de superlativa importância para um país *megadiverso* como o Brasil. Destacamo-nos não apenas como usuários de recursos genéticos exógenos - uma vez que parte significativa dos recursos genéticos utilizados para a produção agropecuária brasileira provém de outros países -, mas também como um dos maiores provedores potenciais de recursos genéticos da biodiversidade. Não por acaso fomos um dos países pioneiros no estabelecimento de regulamentação sobre o acesso a tais recursos e ao conhecimento tradicional a eles associado, e a respectiva partilha de benefícios de forma justa e equitativa. A esse respeito, enfatizo que o acordo em exame fortalece e revigora nossa legislação interna na matéria, na medida em que remete às regras nacionais das Partes como referência para as condições de compartilhamento de benefícios dos recursos oriundos de seus signatários.

Recordo igualmente que a ratificação do Protocolo permitirá ao Brasil não apenas participar das deliberações internacionais em tema central para o interesse nacional como também obter novos recursos genéticos de países que já integram o tratado. Do mesmo modo, a iniciativa brasileira pode vir a representar importante estímulo para que outros países, igualmente detentores de importante biodiversidade, venham a se vincular ao Protocolo. Tendo em vista nossas circunstâncias naturais e humanas, bem como o protagonismo na área ambiental nascido no Rio de Janeiro em 1992, nosso exemplo é, nesse domínio, fundamental.

O engajamento brasileiro ao Protocolo representa, pois, ganho interno com reflexos no plano internacional. Retrata, igualmente, a necessária harmonia de pensamento e ação em prol da repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos



genéticos.

Por fim, observo que o Protocolo não admite reservas (Artigo 34). De outra maneira, ele não aceita declaração unilateral feita por um Estado ao se vincular ao Protocolo com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação ao Estado vinculante. Assim, julgo oportuno breve comentário sobre o parágrafo único do Art. 1º do PDL.

Esse dispositivo do projeto foi concebido como condicionante ao Executivo na hipótese de este levar adiante sua vontade de ratificar o tratado. Dessa forma, o Presidente da República deverá transformar as condições elencadas em “declarações”, quando do depósito do instrumento de ratificação. Até o momento e com conteúdo distinto, Argentina, Bélgica, China, Dinamarca, França, União Europeia e Síria implementaram declarações ao ratificar o texto.

O teor das “condições” colocadas pela Câmara não sugere a elaboração de uma “reserva disfarçada”, o que seria inadmissível e condenável pelo direito internacional, tampouco interpreta partes do Protocolo. São declarações que dizem com o aspecto cronológico, inciso I, e com a política geral de implementação do pactuado, incisos II, III e IV. Importa recordar, no ponto, que o conteúdo dessas condicionantes está alinhado com o que dispõe o Protocolo ao indicar, em inúmeras passagens, que “cada Parte adotará medidas legislativas, administrativas ou políticas, conforme o caso,” para implementar o que foi ajustado. Nesse sentido, o inciso IV do parágrafo único do Art. 2º do PDL indica a referida Lei nº 13.123, de 2015, como a “lei doméstica para a implementação do Protocolo de Nagoia”.

Assim, não me parece que as condições impostas sejam afrontosas ao direito internacional. Elas, de um lado, não deixam sentido ambíguo ou obscuro para a aplicação do Protocolo; de outro, não conduzem a resultado manifestamente absurdo ou desarrazoado. Não apresentam, portanto, maiores desafios e se enquadram, com justeza, na prática internacional nesse domínio.

III – VOTO



Por ser conveniente e oportuno aos interesses nacionais, constitucional, jurídico e regimental, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 324, de 2020.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/20857.92938-89