

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 3962, de 2019, da Senadora Eliziane Gama, que *altera a Lei nº 13.123, de 20 de maio 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.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 3.962, de 2019, da Senadora Eliziane Gama, com o objetivo de alterar a Lei nº 13.123, de 20 de maio 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.

O projeto possui 9 artigos. O art. 1º estabelece seu objetivo, e o art. 2º altera as definições da Lei nº 13.123, de 2015, referentes a *produto acabado* e a *elementos de agregação de valor ao produto*, respectivamente incisos XVI e XVIII do art. 2º da Lei.

O art. 3º do PL pretende estabelecer nova competência ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen), órgão colegiado do Ministério do Meio Ambiente, por meio da inclusão do inciso XIII ao art. 6º da Lei, para que o Conselho promova o estabelecimento e a manutenção de um centro de assistência para os povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares.

O art. 4º altera o inciso V do art. 10 da Lei – que dispõe sobre direitos de populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores

tradicionais. O PL altera a regra sobre o direito para uso e venda de produtos, variedades ou raças que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, para retirar a exigência de submissão desse direito à Lei de Proteção de Cultivares - Lei nº 9.456, de 1997 - e ao Sistema Nacional de Sementes e Mudas - Lei nº 10.711, de 2003.

O art. 5º pretende alterar o art. 13 da Lei, que trata das atividades sujeitas a autorização prévia para acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, de modo a estabelecer que as autorizações serão concedidas pelo “Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação” e pelo CGen.

O art. 6º modifica o art. 17 da Lei, que dispõe sobre a repartição de benefícios resultantes da exploração econômica de produto ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.

O art. 7º inclui parágrafo ao art. 19 da Lei, para estabelecer a destinação, dos benefícios repartidos na modalidade não monetária, para unidades de conservação da natureza de domínio público, terras indígenas, territórios quilombolas e áreas prioritárias para a conservação, a utilização sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade.

O art. 8º modifica o parágrafo único do art. 21 da Lei, que trata de acordo setorial que permita reduzir o valor da repartição de benefícios monetários, para que os órgãos oficiais de defesa dos direitos de populações indígenas e de comunidades tradicionais sejam ouvidos nos casos de acordo setorial envolvendo acesso a conhecimento tradicional associado de origem não identificável.

O art. 9º estabelece a vigência da lei resultante, a partir de sua publicação.

Na justificação da matéria, a autora do Projeto, Senadora Eliziane Gama, defende que o célere processo de aprovação da Lei nº 13.123, de 2015, impediu o debate ponderado das regras propostas. Nas palavras da autora:

No afã de aprovar a proposição e transformá-la em Lei, para atender aos interesses do Governo Federal e das indústrias farmacêutica e de cosméticos, vimos o Plenário [da Câmara dos Deputados] evitar a todo custo a discussão e o contraditório,

rejeitando até mesmo várias das emendas encaminhadas pelo Senado Federal.

O Projeto, ainda segundo sua justificção, pretende recuperar dispositivos que praticamente reproduzem o texto das emendas apresentadas pelo Senado no trâmite da matéria, porém rejeitadas pela Casa Iniciadora.

O PL foi distribuído para exame da CDH e, em decisão terminativa, da Comissão de Meio Ambiente. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Segundo o inciso VII do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CDH opinar sobre fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos das minorias sociais ou étnicas, como no caso da proposição em análise, que envolve direitos de populações indígenas e de comunidades tradicionais, como os quilombolas.

A Lei nº 13.123, de 2015, que o PL em análise pretende alterar, objetivou regulamentar regras da Convenção sobre Diversidade Biológica, que em seu art. 1º prevê a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes do uso dos recursos genéticos, benefícios que em geral devem ser direcionados a povos indígenas e comunidades tradicionais.

O projeto que culminou na Lei nº 13.123, de 2015, tramitou em regime de urgência presidencial e substituiu o marco regulatório então vigente, a Medida Provisória (MPV) nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Esse marco regulatório era objeto de muitas críticas, pois dificultava o desenvolvimento do setor de biotecnologia, inclusive a pesquisa por instituições públicas.

A Lei nº 13.123, de 2015, buscou “desburocratizar” as atividades de pesquisa e bioprospecção e promover maior segurança jurídica aos pesquisadores e instituições de biotecnologia, além de, ao mesmo tempo, assegurar a justa repartição dos benefícios pelo uso de recursos genéticos aos povos detentores do conhecimento tradicional associado a esse patrimônio. A Lei harmoniza-se com a Constituição Federal, ao considerar o patrimônio genético como bem de uso comum do povo. O conceito de patrimônio

genético adotado na Lei como “informação” alinha-se com os avanços em biotecnologia.

No tocante a direitos das minorias étnicas, o Capítulo III da Lei dispõe sobre o reconhecimento e a proteção dos direitos de povos indígenas, de comunidades tradicionais e de agricultores tradicionais sobre o conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, dispondo ainda sobre o acesso a esse conhecimento e prevendo a obrigatoriedade da repartição de benefícios pela sua exploração econômica.

O PL nº 3.962, de 2019, objetiva, em síntese, retomar a redação das emendas propostas pelo Senado Federal, como Casa Revisora, ao projeto de lei da Câmara dos Deputados que resultou na Lei nº 13.123, de 2015, e que não foram aprovadas pela Câmara.

Entendemos que há regras meritórias no PL, que merecem ser acatadas, sobretudo para fortalecer direitos de povos indígenas e de comunidades tradicionais. Nesse sentido, opinamos pela aprovação das seguintes alterações pretendidas pela matéria:

- A alteração do art. 10, inciso V da Lei nº 13.123, de 2015, para excluir a remissão às leis de cultivares e de sementes para o exercício de direitos de povos indígenas e tradicionais de vender ou usar livremente produtos da biodiversidade (art. 4º do PL). Entendemos que essa alteração fortalece o direito desses povos;
- Modificação do inciso II, § 5º do art. 17 da Lei nº 13.123, de 2015, para incluir agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais (e suas cooperativas) na regra de isenção da repartição de benefícios. Trata-se de parte das alterações propostas no art. 6º do PL.
- Alteração do art. 19 da Lei, com a inclusão de um parágrafo para especificar a destinação da repartição de benefícios na modalidade não monetária para unidades de conservação da natureza de domínio público, terras indígenas, territórios quilombolas e áreas prioritárias para a conservação, a utilização sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade (art. 7º do PL).
- Modificação do parágrafo único do art. 21 da Lei, para tornar obrigatória a oitiva dos órgãos oficiais de defesa

dos direitos de populações indígenas e de comunidades tradicionais na formulação do acordo setorial previsto (art. 8º do projeto).

Por outro lado, há regras propostas que, em nosso entendimento, afrontam Princípios Constitucionais ou trazem alterações que provocarão grave insegurança jurídica ou entraves ao desenvolvimento do setor de biotecnologia, conforme a seguir analisamos.

Alteração do art. 2º, incisos XVI e XVIII da Lei, para os conceitos de produto acabado e de elementos principais de agregação de valor ao produto (art. 2º do PL). A modificação retira a exigência de que o componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado seja um dos elementos principais de agregação de valor ao produto. A retirada da expressão “elemento principal” geraria a necessidade de repartição de benefícios inclusive em casos em que a participação do elemento decorrente do acesso não seja relevante para a exploração do produto. Entendemos que isso poderia desestimular o setor de desenvolvimento biotecnológico, pois o setor produtivo buscará insumos substitutos sobre os quais não incidam essa espécie de “royalties”, decorrente da repartição pela exploração econômica do produto desenvolvido.

O mesmo argumento aplica-se a parte das regras propostas pelo art. 6º do PL, ao modificar o *caput* do art. 17 da Lei para retirar a expressão “principais”. Entendemos a preocupação de Sua Excelência a Senadora Eliziane Gama, autora do projeto, em ampliar as possibilidades de repartição de benefícios. Contudo, entendemos que os benefícios econômicos advindos da aplicação da Lei nº 13.123, de 2015, tanto para o setor de biotecnologia quanto para as comunidades tradicionais, dependem crucialmente da definição de produto acabado. O atual marco legal ainda está em fase de implementação de vários de seus dispositivos, sendo necessário aguardar para que sejam produzidos efeitos concretos de forma a ser possível comparar com a situação anterior.

Ou seja, opinamos que devemos evitar essas alterações na nova lei, de modo a promover segurança jurídica e ganho de escala na pesquisa e desenvolvimento biotecnológicos, e cumprir o objetivo que a MPV que regulava esse tema não cumpriu, pois suas regras coibiram em vez de incentivar esse desenvolvimento. E as próprias comunidades que poderiam ser beneficiadas com a repartição de benefícios não o serão caso haja muitos entraves para o desenvolvimento biotecnológico a partir de nosso patrimônio

genético. Pois sem acesso e sem desenvolvimento do produto biotecnológico não haverá repartição dos benefícios.

O art. 3º do PL, ao propor inclusão de competência ao CGen, incorre em vício de constitucionalidade, ao invadir a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, pois projeto de iniciativa parlamentar não pode tratar das competências de um órgão federal. O mesmo se pode afirmar do art. 5º do PL, que objetiva estabelecer competências ao “Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação” e ao CGen.

Parte do art. 6º do PL pretende alterar o art. 17 da Lei, incluindo o § 11, para estabelecer um período temporal para isenção da repartição de benefícios, vinculado à data de exploração econômica do produto acabado ou de material reprodutivo. A regra copia, em parte, dispositivo vetado pelo Executivo. Entendemos que a redação dada pelo PL é dúbia e tende a gerar insegurança jurídica. Por exemplo, um produto pode ter sido comercializado entre 1995 e 2005. Assim, nos cinco primeiros anos, sua comercialização estaria isenta da obrigação de repartição de benefícios e, para os anos subsequentes, haveria a necessidade de se repartir. Entretanto, ainda considerando o exemplo, se o produto já foi descontinuado, não seria razoável exigir da empresa arcar com uma obrigação pretérita definida *a posteriori*. Dependendo da situação, os custos judiciais e de transação para determinar o montante devido poderiam superar o valor a ser repartido. Reforçamos nosso entendimento de que essas regras da nova Lei precisam ser implementadas, para promover segurança jurídica e ganho de escala no acesso e no desenvolvimento de produtos baseados em nosso patrimônio genético.

Acatamos assim a maior parte das regras propostas pela matéria, na forma do Substitutivo que a seguir apresentamos.

III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 3962, de 2019, na forma do seguinte Substitutivo.

EMENDA Nº 1 - CDH (SUBSTITUTIVO)

(ao PL nº 3.962, de 2019)

Altera a Lei nº 13.123, de 20 de maio 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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que “regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º 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, promulgada pelo Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998; 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; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências”.

Art. 2º O inciso V do art. 10 da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.10.....

.....

V - usar ou vender livremente produtos, variedades tradicionais locais ou crioulas ou raças localmente adaptadas ou crioulas que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado; e

.....” (NR)

Art. 3º O inciso II do § 5º do art. 17 da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.

.....

§ 5º.....

.....

II - os agricultores familiares, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e suas cooperativas, com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

.....” (NR)

Art. 4º O § 5º ao art. 19 da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, passa a vigor com a seguinte redação:

“Art.19.....
.....

§ 5º No caso de repartição de benefícios, na modalidade não monetária, decorrentes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético, a destinação será feita para unidades de conservação da natureza de domínio público, terras indígenas, territórios quilombolas e áreas prioritárias para a conservação, a utilização sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade.” (NR)

Art. 5º O parágrafo único do art. 21 da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21.....

Parágrafo único. Para subsidiar a celebração de acordo setorial, no caso de acesso a conhecimento tradicional associado de origem não identificável, os órgãos oficiais de defesa dos direitos de populações indígenas e de comunidades tradicionais deverão ser ouvidos, nos termos do regulamento.” (NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator