

**PARECER DE PLENÁRIO EM SUBSTITUIÇÃO À COMISSÃO
ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À MENSAGEM
Nº 245, DE 2012**

MENSAGEM Nº 245, DE 2012

Submete à apreciação do Congresso Nacional 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 Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova Iorque.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: DEPUTADO ALCEU MOREIRA

I – RELATÓRIO

A Presidência da República submete ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Nº 245, de 2012, acompanhada de Exposição de Motivos conjunta do Ministro das Relações Exteriores e da Ministra do Meio Ambiente, 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 Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova Iorque, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o

inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Direitos Humanos e Minorias; de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Nesse contexto, em conformidade com o disposto no art. 34, II, do RICD, foi determinada a criação de Comissão Especial para apreciar a matéria.

Ressalte-se, no entanto, que a matéria passou a tramitar em regime de urgência, nos termos do art. 155 do RICD, em virtude da aprovação do Requerimento Nº 6.640, de 2017, de autoria do Deputado Leandre.

Em Exposição de Motivos conjunta, o então Ministro das Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota e a então Ministra do Meio Ambiente Izabella Monica Vieira Teixeira informavam à época que 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” sendo que as “... normas acordadas incluem previsões sobre obrigatoriedade da obtenção de consentimento prévio informado e sobre o estabelecimento de termos mutuamente acordados para o acesso”.

Suas Excelências acrescentam que instrumento internacional em apreço “.....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, a exemplo do Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para a Alimentação e Agricultura, no âmbito da Organização Mundial para Alimentação e Agricultura (FAO)”.

O instrumento internacional em apreço conta com um **Preâmbulo**, no qual estão dispostos os seus fundamentos, uma **Seção Dispositiva** com trinta e seis artigos e um **Anexo**, que arrola de forma não exaustiva os benefícios monetários e não monetários referidos no texto convencional.

Da Seção Dispositiva destacamos inicialmente o **Artigo 3** que estabelece o escopo do Protocolo e o relevante **Artigo 5** que dispõe sobre a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.

O **Artigo 6** cuida do acesso a recursos genéticos, ao passo que o **Artigo 7** trata do conhecimento tradicional associado a recursos genéticos detido por comunidades indígenas e locais.

O **Artigo 10** dispõe sobre o mecanismo multilateral global de repartição de benefícios para tratar a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado a recursos genéticos que ocorram em situações transfronteiriças.

O **Artigo 12** dispõe acerca do conhecimento tradicional associado a recursos genéticos, ao passo que o **Artigo 13** trata dos pontos focais nacionais e autoridades nacionais competentes.

O **Artigo 17** dispõe que cada Parte adotará medidas, conforme o caso, para monitorar e aumentar a transparência sobre a utilização de recursos genéticos.

Nos termos do **Artigo 25**, as Partes, ao examinar os recursos financeiros para a implementação do presente Protocolo, levarão em conta os dispositivos do Artigo 20 da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Ao instrumento em apreço não poderão ser formuladas reservas por qualquer das Partes, conforme prescreve o **Artigo 34**, no entanto o Protocolo poderá ser objeto de denúncia nos termos do **Artigo 35**, e entrará em vigor, de acordo com o **Artigo 33**, no nonagésimo dia após a data de depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão por Estados ou organizações regionais de integração econômica que sejam Partes da Convenção.

Por fim, o **Artigo 36** prescreve que o presente Protocolo, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo são igualmente autênticos, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

É o Relatório

II – VOTO DO RELATOR

A redução da biodiversidade e a perda dos serviços dos ecossistêmicas constituem uma ameaça global ao futuro de nosso planeta e de

nossas gerações. Os recursos biológicos são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social da humanidade.

O Brasil tem se destacado como uma liderança mundial no enfrentamento de questões relacionadas à preservação e sustentabilidade ambiental. Tal protagonismo é fortalecido pelo fato de que somos o país com a maior variedade de espécies do planeta, detendo cerca de 13% da biodiversidade conhecida no mundo. O país abriga também uma rica sociobiodiversidade, representada por mais de 200 povos indígenas e por diversas comunidades tradicionais, que reúnem um inestimável acervo de conhecimentos tradicionais sobre a conservação da biodiversidade.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi criada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, e entrou em vigor em dezembro de 1993. Convém destacar que o Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção, da qual participam, atualmente, 196 partes contratantes.

A CDB é o mais importante acordo internacional sobre diversidade biológica e tem como pilares a conservação da biodiversidade, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso dos recursos genéticos.

Durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, em 2002, os chefes de governo clamaram por ação no âmbito da CDB, para que se negociasse um regime internacional que promovesse a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos. Em 2004, a Conferência das Partes da CDB iniciou o processo de negociação do regime internacional. A oitava reunião da Conferência das Partes, realizada em Curitiba, em 2006, estabeleceu como prazo para a conclusão das negociações sua décima reunião, que seria realizada em 2010. Finalmente, o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Decorrentes da sua Utilização foi aprovado em Nagoia, no Japão, em 2010.

O Protocolo é um acordo histórico na governança internacional da biodiversidade, de grande relevância para uma série de setores comerciais e não-comerciais envolvidos no uso e intercâmbio de recursos genéticos. Trata-se do primeiro tratado ambiental multilateral a

estabelecer um sistema comercial global para investimento, pesquisa e desenvolvimento na composição genética e bioquímica dos organismos vivos.

Ao reforçar a segurança jurídica e promover a repartição de benefícios, o Protocolo de Nagoia incentiva o avanço das pesquisas sobre recursos genéticos que podem levar a novas descobertas. O Protocolo de Nagoia também cria incentivos para a conservação e uso sustentável dos recursos genéticos e reforça, portanto, a contribuição da biodiversidade para o desenvolvimento e bem-estar humano.

Ao definir disposições claras sobre o acesso aos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos, o Protocolo reforça a capacidade dos povos indígenas e povos e comunidades locais de se beneficiarem do uso de seus conhecimentos, inovações e práticas.

O Protocolo de Nagoia entrou em vigor em 12 de outubro de 2014, 90 dias após o depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, conforme previsto em sua cláusula de vigência. Em julho de 2018, 107 Partes já haviam ratificado o acordo, dentre as quais citamos importantes nações exportadoras de alimento como Argentina, China, Índia e Indonésia.

Com vistas à participação plena do Brasil nas discussões do mais importante fórum mundial sobre a diversidade biológica, a Convenção sobre Diversidade Biológica, é essencial que a ratificação do Protocolo de Nagoia ocorra o mais brevemente possível.

A adoção de um regime internacional de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios como o elemento chave para o desenvolvimento de novas atividades baseadas na biodiversidade certamente favorecerá o Brasil, e permitirá que sua inquestionável riqueza natural gere benefícios para a sociedade e suas futuras gerações.

Com esse propósito, consideramos meritória a aprovação do Protocolo de Nagoia, encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 245, de 2012, cabendo-nos, no entanto, fazer algumas considerações quanto à necessidade de lhe oferecer algumas condicionantes à aprovação.

Desde a Convenção de Havana de 1928 e, em especial, com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, reconhece-se a juridicidade da ratificação condicionada, isto é, da expressão modulada ou

qualificada da vontade definitiva de um Estado em se vincular solenemente a um tratado internacional, por meio da ratificação ou adesão com apresentação concomitante seja de reservas, seja de declarações com caráter interpretativo ou declarativo.

No Direito dos Tratados, a reserva é definida, nos termos da Convenção de Viena de 1969, como uma “declaração unilateral, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado” (art. 2(1)(d), Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969 – CVDT-69).

Nesse particular, nem a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, nem seu Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos (PN), de 2011, permitiram a apresentação de reservas (art. 37, CDB; art. 34, PN), restando claro que os Estados ratificantes não têm o condão de emitir declarações com a intenção de excluir ou modificar o efeito jurídico de obrigações e direitos contidos no referido Protocolo.

Por outro lado, além da reserva, remanesce outra forma de manifestação qualificada da vontade estatal durante a ratificação, que consiste nas declarações unilaterais de caráter não reservativo. Para o caso em tela, interessa saber que as declarações interpretativas são declarações unilaterais, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feitas por um Estado ou por uma organização internacional, pela qual pretendem especificar ou esclarecer o significado ou o escopo de um tratado ou de certos dispositivos seus (Diretriz 1.2, Guia da Comissão de Direito Internacional sobre a Prática da Reserva aos Tratados, 2011¹).

A apresentação de declarações interpretativas pressupõe, naturalmente, a existência de lacunas lógico-jurídicas, ambiguidades ou obscuridades ou mesmos inconsistências de determinados dispositivos do tratado com seu objeto e finalidade, o que nos parecer ser o caso quanto a alguns aspectos do Protocolo da Nagoia.

¹ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Guide to Practice on Reservations to Treaties (2011). UN-Doc. A/66/10/Add.1, Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two., 2011, p. 3.

Nesse sentido, aduzimos que, das 107 Partes ao Protocolo de Nagoia, seis delas apresentaram declarações na ratificação/adesão (Argentina, Bélgica, China, França, Síria, União Europeia). Dessas, duas tem algum aspecto interpretativo, a da Argentina e a da França. Em especial, a declaração argentina procura modular ampliativamente o escopo de aplicação do Protocolo, incluindo, dentro das obrigações de acesso e repartição de benefícios, os derivados de recursos genéticos, quanto ao seu aspecto material, e considerando aplicável o Protocolo aos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e de seus derivados originários da Argentina e adquiridos em período posterior à vigência da Convenção sobre Diversidade Biológica (29 de dezembro de 1993), quanto ao seu aspecto temporal.

Na fase interna da processualística dos tratados internacionais, verificamos que a prática brasileira já se consolidou pacificamente no sentido da admissibilidade da aprovação qualificada ou condicionada de tratados internacionais pelo Congresso Nacional, colhendo-se o primeiro exemplo histórico de uma aprovação legislativa condicionada no caso em que o Congresso Nacional aprovou a Convenção Internacional Relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1910, com rejeição da sugestão de reserva apresentada pelo Governo brasileiro². Igualmente digno de menção, um dos primeiros casos de aprovação congressional condicionada a tratado internacional de natureza interpretativa foi consignado no Decreto Legislativo nº 69, de 15/7/1965, que aprovou o Acordo de Garantia de Investimentos entre o Brasil e os Estados Unidos, assinado em Washington, em 6 de fevereiro de 1965.

Desde então, apontam-se dezenas de exemplos de diversos tipos de condicionantes contidas em decretos legislativos de aprovação de tratados internacionais (de caráter reservativo, interpretativo ou declarativo), dentro de competência constitucional reconhecida pelo próprio Poder Executivo, pela doutrina e por dois Pareceres aprovados pela Comissão

² ARAÚJO, João Hermes Pereira de. **A processualística dos atos internacionais**, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1958, p. 98; ACCIOLY, Hildebrando, **Tratado de Direito Internacional Público**. Vol. I, 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 698.

³ Adotaram a tese de que o Legislativo, sob determinadas circunstâncias, pode aprovar os acordos internacionais com a condição de se apresentarem emendas (ou reservas, declarações) Aurelino Leal e Carlos Maximiliano, sob a Carta de 1891; Themístocles Brandão Cavalcanti e Haroldo Valladão, sob a vigência da Constituição de 1946; Wilson Accioli de Vasconcellos, sob a Carta de 1969; e Vicente Marotta Rangel e Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, sob a disciplina da Constituição de 1988. Consideraram o Congresso competente para qualificar sua aprovação com condicionantes reservativas ou declarativas Pontes de Miranda, Celso de Albuquerque Mello e José Francisco Rezek, sob o regime de 1967/69.

de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (Consulta nº 7, de 1993 e Consulta nº 4, de 2004), em resposta à Presidência da Casa.

No caso concreto, deve-se reconhecer que não cabem condicionantes de natureza reservativa, isto é, que busquem modificar ou excluir o efeito jurídico de determinados dispositivos do Protocolo de Nagoia, uma vez que este não admite reservas (art. 34, PN), mas são viáveis condicionantes de natureza interpretativa, que consignem, como condição da aprovação legislativa do instrumento internacional, a apresentação de determinadas declarações pelo Brasil na carta de ratificação ou em documento conexo ao depósito do instrumento de ratificação.

O objetivo do Protocolo de Nagoia é a concretização do terceiro objetivo da Convenção de Diversidade Biológica (CDB), quanto à repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização sustentável dos recursos genéticos. Todavia, fruto de compromissos diplomáticos e políticos na fase de negociação, o regime internacional constituído pela CDB e pelo Protocolo de Nagoia (PN) acabou gerando incertezas jurídicas quanto à aplicação de alguns conceitos e processos, em especial pelo delineamento impreciso de certas definições, pela possibilidade de afastamento de aplicação do Protocolo em face de regimes jurídicos sobre acesso a recursos genéticos mais específicos, pela delegação de diversas matérias regulamentares à legislação nacional das Partes, como a operacionalização do acesso a recursos genéticos (artigo 6, PN) e da repartição justa e equitativa de benefícios (art. 5, PN), o que pode gerar conflitos na implementação do Protocolo entre as diversas jurisdições das Partes.

Quanto ao escopo material e pessoal de aplicação do Protocolo de Nagoia, primeiramente, deve-se destacar que as medidas de repartição de benefícios, inclusive de aplicações e comercializações subsequentes, do Protocolo de Nagoia se referem aos recursos genéticos providos por uma Parte Contratante da CDB que seja país de origem desses recursos ou por Partes que os tenham adquiridos em conformidade com a Convenção em relação aos benefícios derivados da utilização desses recursos genéticos.

Recursos genéticos são materiais genéticos de valor real ou potencial; material genético é o material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade. Por

utilização se entende a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento sobre a composição genética e/ou bioquímica dos recursos genéticos, inclusive por meio da aplicação da biotecnologia, que se utiliza de sistemas biológicos, organismos vivos e seus derivados para criar ou modificar produtos ou processos para utilização específica.

Esse escopo de aplicação apresenta algumas dificuldades práticas, inclusive no que toca às commodities.

A CDB e o Protocolo estabelecem que a repartição de benefícios deve se materializar quando ocorre um acesso a recurso genético e/ou quando o recurso genético é utilizado para pesquisa e desenvolvimento. Dessa maneira, a utilização de uma substância biológica como insumo, sem a finalidade de pesquisa e desenvolvimento, ou a sua comercialização como matéria-prima ou alimento não envolvem o acesso a recursos genéticos para os fins do Protocolo. Entretanto, a comercialização de commodities derivadas de recursos genéticos que tenham sido acessados e submetidos à pesquisa e desenvolvimento provavelmente estariam regidas pelas obrigações de divisão de benefícios, a depender da legislação do país provedor e de origem e do momento em que o acesso e utilização ocorreram.

Incertezas sobre o uso de commodities também se referem à definição de país provedor, país usuário, intenção de uso e escopo temporal.

A Parte provedora para efeitos do Protocolo é o país de origem dos recursos genéticos ou a Parte que tenha adquirido os recursos genéticos em conformidade com a Convenção, isto é, respeitando os requisitos de acesso do país de origem, de termos mutuamente acordados e do consentimento prévio informado.

Quanto aos países de origem surgem basicamente três dificuldades.

A primeira diz respeito aos casos em que dois ou mais países compartilham o mesmo recurso genético, que poderá ser resolvida, entre outras formas, por intermédio de um mecanismo multilateral global de repartição de benefícios, a ser desenvolvido (art. 10, PN).

De especial importância para os recursos genéticos utilizados na alimentação e agricultura, a segunda questão concerne ao critério

e ao mecanismo de prova para definir as espécies domesticadas ou cultivadas, isto é, quando ocorre a interferência humana no processo de evolução da espécie. Nesses casos, o intercâmbio continuado de recursos genéticos entre regiões ao longo de vastos períodos de tempo e as diversas interações cumulativas entre organismos e ambiente levam à adaptação de variedades, que adquirem características novas ou distintivas em relação às encontradas em seus habitats naturais, situação que gera complicações práticas para determinar o exato país de origem.

Argumenta-se, pragmaticamente, que, se a CDB permitisse aos países de origem dos cultivos e dos animais domésticos cobrar das demais nações pelas espécies historicamente disseminadas pelo homem, e introduzidas em todos os continentes, a Convenção fracassaria, e os já signatários a ela renunciariam em face da sua excessiva onerosidade. As commodities baseadas em recursos genéticos presentemente comercializadas pelo mundo são predominantemente produzidas em países não originários desses recursos (eg. Brasil, Argentina, Austrália, Canadá, Tailândia, etc.). A eventual inclusão desse material sob as regras de repartição de benefícios acarretaria consideráveis impactos sociais e econômicos.

A terceira dificuldade refere-se aos casos em que a parte provedora se utiliza de recursos genéticos *in situ* ou *ex situ* que não se originaram do seu território. Nessas circunstâncias, a CDB permite que essa parte seja provedora caso tenha adquiridos os recursos genéticos de acordo com os requisitos da Convenção. Recursos sob essas condições adquiridos antes da vigência da CDB estariam fora do escopo da Convenção e do Protocolo, conforme o princípio da irretroatividade, mas ainda restam dúvidas quanto à aplicabilidade para os recursos adquiridos depois da entrada em vigor da CDB, mas antes da vigência do PN, e daqueles recursos adquiridos sem respeitar plenamente as exigências de consentimento prévio informado e termo mutuamente acordado ou adquiridos de países (ou de coleções *ex situ*) cujas legislações, no momento do acesso, não exigiam esses requisitos.

Em tese, se o Brasil desenvolver produtos a partir de genes de cultivares introduzidos no País antes da vigência da CDB, não terá que pagar ao país de origem. Se introduzidos antes da vigência do PN para o País, mas depois da CDB, resta uma dúvida quanto a questões de novas utilizações ou utilizações continuadas. No cenário de novos acessos após a

vigência do PN, o Brasil terá certamente que compensar o país provedor e de origem.

Deve-se ressaltar que o Brasil já dispõe de lei reguladora do acesso a recursos genéticos (Lei nº 13.123/2015), sendo certo que a repartição de benefícios advindos do acesso ao recurso genético originário do Brasil, nos termos da CDB e do PN, se dará naturalmente sob as regras nacionais. O acesso por usuários brasileiros de recursos genéticos de outros provedores, em países de origem ou que tenham adquiridos os recursos em conformidade com a Convenção, deverá ser presidido pelo regime internacional em questão, pela legislação nacional do país provedor, com a utilização de termos mutuamente acordados e consentimento prévio informado, e pela legislação brasileira, que deverá definir os pontos de verificação do atendimento da legislação do país provedor e de origem.

Quanto à aplicação do Protocolo de Nagoia no tempo, deve-se sublinhar que, embora se tenha tentado definir um escopo temporal no âmbito do artigo 3 do Protocolo de Nagoia durante a fase de negociações do instrumento, o texto proposto foi abandonado e o Protocolo acabou deixando uma lacuna quanto à sua precisa aplicação temporal.

A norma geral sobre a aplicação temporal de tratados, que pode ser encontrada no artigo 28 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, estipula o princípio da irretroatividade dos tratados, pelo que:

A não ser que uma intenção diferente se evidencie do tratado, ou seja estabelecida de outra forma, suas disposições não obrigam uma parte em relação a um ato ou fato anterior ou a uma situação que deixou de existir antes da entrada em vigor do tratado, em relação a essa parte.

Desse modo, um recurso genético acessado antes da entrada em vigor da Convenção sobre Diversidade Biológica (29 de dezembro de 1993) está fora do escopo temporal da CDB, porque as obrigações sobre acesso e repartição de benefícios (ARB) só passaram a existir com a vigência da CDB, aplicando-se integralmente o princípio da irretroatividade.

A despeito disso, perduram outras questões em relação ao escopo temporal do PN, como a aplicação das suas obrigações a recursos

genéticos e a conhecimento tradicional associado a recursos genéticos adquiridos depois da vigência da CDB, mas antes da vigência do Protocolo de Nagoia, no caso de novos usos ou utilização continuada.

Por um lado, acessos anteriores à vigência do PN poderiam ser considerados um fato anterior ou uma situação que deixou de existir antes da entrada em vigor do tratado para a parte ratificante. Por outro lado, o artigo 3 do PN define o escopo de aplicação do Protocolo com base nos benefícios advindos da utilização (pesquisa e desenvolvimento, comercialização, etc.) conforme definidos no artigo 15 da CDB, que passou a vigorar em dezembro de 1993.

O artigo 5(1) do PN demanda a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, bem como das aplicações e comercialização subsequentes, com a Parte provedora desses recursos. Para vários intérpretes, essa definição traz como consectário a obrigação de repartição de benefícios derivados de novos usos e da utilização continuada de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados quando o uso tiver se processado após a entrada em vigor do Protocolo, mesmo que os recursos/conhecimentos tenham sido adquiridos após a entrada em vigor da CDB, mas antes da vigência do PN, lacuna temporal que, para o Brasil pode se estender por pelo menos 25 anos. Não se trata de aplicação retroativa do Protocolo de Nagoia, uma vez que a obrigação resulta de novos fatos e o princípio da irretroatividade postula que as obrigações pactícias se aplicam a qualquer fato, ato ou situação que não tenha cessado de existir.

Desse modo, o Protocolo de Nagoia abre a possibilidade para que as legislações nacionais dos Estados Partes definam exigências de acesso e repartição de benefícios relativas a novos usos (inclusive pela mudança de intenção de uso) ou utilização continuada de recursos genéticos e conhecimento tradicional associado adquiridos não apenas após a entrada em vigor do Protocolo de Nagoia, mas também daqueles recursos acessados depois da vigência da Convenção sobre Diversidade Biológica (dez./1993).

Desde 1993, mais de vinte países já editaram legislação nacional regulamentado o acesso a recursos genéticos de maneira a incluir, sob os requerimentos de repartição de benefícios, as novas utilizações ou utilização continuada, entre os quais se citam: África do Sul, Bolívia, Brasil,

Colômbia, Dinamarca, Equador, Etiópia, Filipinas, Índia, Noruega, Panamá, Peru, Quênia e Vietnã. Muitos definem o acesso ao material genético como a utilização de material biológico para obter material genético, independentemente de quando e sob quais circunstâncias o material biológico efetivamente cruzou a fronteira.

Diante do silêncio do Protocolo quanto a esse aspecto, algumas Partes têm editado legislações nacionais com a restrição de escopo temporal de implementação das obrigações do Protocolo, inclusive as relativas à repartição de benefícios pelos usuários, como é o caso da União Europeia⁴, Suíça e Japão.

No Brasil, a Lei nº 13.123/2015 restringiu o escopo temporal de aplicação do Protocolo apenas em relação à exploração econômica para fins de atividade agrícola de material reprodutivo de espécies introduzidas no País pela ação humana, conforme seu art. 46, parágrafo único:

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.

À vista das questões materiais e temporais acima apresentadas sobre a aplicação do Protocolo de Nagoia e valendo-se da competência constitucional do Congresso Nacional dentro da processualística de incorporação de tratados internacionais, consideramos necessária a formulação de declarações interpretativas por ocasião da ratificação brasileira ao referido instrumento, de modo a esclarecer os seguintes pontos:

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

⁴ REGULAMENTO (UE) Nº 511/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 16 de abril de 2014

“Artigo 2º Âmbito de aplicação

1. O presente regulamento é aplicável aos recursos genéticos sobre os quais os Estados exercem direitos soberanos e aos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos aos quais seja facultado acesso após a entrada em vigor do Protocolo de Nagoia na União. É igualmente aplicável aos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais a eles associados.”

II – em conformidade com o disposto na alínea “c” do artigo 8 do Protocolo, a exploração econômica para fins de atividades agrícolas, 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 desse Protocolo, não estará sujeita à repartição de benefícios nele prevista;

III – à luz do disposto no artigo 2, combinado com o disposto no parágrafo 3 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, enquadrando-se esse país no conceito de “país de origem” desses recursos genéticos.

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

Feitas essas considerações, votamos, **no mérito**, pela **aprovação** do 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 Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova Iorque, na forma do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Quanto aos aspectos financeiros e orçamentários públicos, nosso voto é pela **adequação orçamentária e financeira** da matéria em apreço.

Por fim, manifestamos o entendimento de que nada no Protocolo e no Projeto de Decreto Legislativo sob análise desobedece às

disposições constitucionais vigentes e aos princípios e regras consagrados pelo ordenamento jurídico pátrio, pelo que nosso voto é **pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** da proposição.

Sala das Sessões, em de junho de 2020.

Deputado ALCEU MOREIRA

Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020**(MENSAGEM Nº 245, DE 2012)**

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 (CDB), concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova Iorque.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado 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 Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova Iorque.

Parágrafo único. A aprovação a que se refere o *caput* está condicionada à formulação, por ocasião da ratificação desse Protocolo, de declarações consignando o entendimento de que:

I – considerando o prescrito no artigo 28 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, quanto à aplicação do disposto no parágrafo 2 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 atividades agrícolas, 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 desse Protocolo, não estará sujeita à repartição de benefícios nele prevista;

III – à luz do disposto no artigo 2, combinado com o disposto no parágrafo 3 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, enquadrando-se esse país no conceito de “país de origem” desses recursos genéticos.

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

Art. 2º Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado ALCEU MOREIRA
Relator