

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS; DE CIÊNCIA TECNOLOGIA E INOVAÇÃO; DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI Nº 653, DE 2025.

Apresentação: 09/09/2025 18:16:35.040 - PLEN
PRLP 1 => PDL 653/2025

PRLP n.1

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 653, DE 2025

Aprova o texto do Acordo no marco da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativo à conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha das áreas situadas além da jurisdição nacional (Acordo BBNJ)", assinado pelo Brasil em 21 de setembro de 2023.

Autora: COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Relator: Deputado TÚLIO GADÊLHA

I - RELATÓRIO

Nos termos do disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, a Presidência da República submeteu à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 1413, de 2024, o texto do "Acordo no marco da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativo à conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha das áreas situadas além da jurisdição nacional (Acordo BBNJ)", assinado pelo Brasil em 21 de setembro de 2023.

. O Acordo BBNJ é o terceiro instrumento de implementação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982. Composto por 76 artigos, organizados em 12 partes, o instrumento em apreciação objetiva promover a conservação e o uso sustentável da



diversidade biológica marinha nas áreas além da jurisdição nacional. Para tanto, estabelece regras sobre o acesso e a repartição de benefícios oriundos de recursos genéticos marinhos, avaliação de impacto ambiental, criação de áreas marinhas protegidas e instrumentos de gestão territorial, bem como mecanismos de capacitação, transferência de tecnologia e cooperação internacional, sempre em consonância com os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e com foco no desenvolvimento sustentável e na equidade entre os Estados, especialmente os em desenvolvimento.

O tratado entrará em vigor 120 dias após o depósito do sexagésimo instrumento de ratificação. A primeira Conferências das Partes (COP), por sua vez, deverá ser realizada em até um ano contado da entrada em vigor do acordo. Em 7 de setembro de 2025, o Acordo havia recebido 142 assinaturas e sido ratificado por 56 Partes, faltando pouquíssimas ratificações, portanto, para sua entrada em vigor.

A Mensagem nº 1413/2024 foi inicialmente distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que, em 28 de agosto de 2024, aprovou o parecer do relator, Deputado Lucas Redecker, pela aprovação nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 653/2025.

O PDL nº 653/2025 está sujeito à apreciação de Plenário e tramita em regime de urgência (art. 151, inciso I, alínea “j”, RICD). Foi distribuído às Comissões da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; de Ciência Tecnologia e Inovação; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para exame do mérito; à Comissão de Finanças e Tributação para análise da compatibilidade e admissibilidade financeira e orçamentária (art. 54 RICD); e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54, RICD).

É o Relatório.



II - VOTO DO RELATOR

II.1. Da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa

No que se refere aos tratados, convenções e atos internacionais, a Constituição Federal de 1988 estabelece a competência privativa do Presidente da República para a celebração, seguida do necessário referendo do Congresso Nacional (art. 84, VII). Trata-se, é bem de ver, de um procedimento complexo, na medida em que envolve a manifestação de vontade de dois poderes distintos como condição indispensável a que o ato se aperfeiçoe e gere efeitos jurídicos. Nesse lineamento, sob o ponto de vista formal, foi observada a norma de regência que autoriza privativamente o Chefe do Poder Executivo a celebrar o Acordo em exame, bem como aquela que determina a sujeição do Acordo assinado ao referendo do Congresso Nacional.

Igualmente, no que diz respeito à constitucionalidade material, o Acordo BBNJ não encontra obstáculo no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, a proposição está plenamente respaldada pelos dispositivos da Constituição Federal que estabelecem a cooperação entre os povos como princípio das relações internacionais da República Federativa do Brasil (art. 4º, IX), a proteção do meio ambiente e o controle da poluição como competência material comum da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 23, VI) e a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VI).

Ademais, a proposição está em perfeita consonância com os princípios da ordem constitucional econômica (art. 170, VI) e com o consagrado direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225).

Assim, observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Acordo BBNJ, sob apreciação, bem como do Projeto de Decreto Legislativo nº 653/2025, que o aprova.



Com relação à juridicidade, o projeto de decreto legislativo revela-se adequado. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido.

No tocante à técnica legislativa, a proposição se amolda aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

Coerente com essas considerações, manifestamos o entendimento de que nada no Acordo sob análise desobedece às disposições constitucionais vigentes e aos princípios e regras consagrados pelo ordenamento jurídico pátrio, conforme mencionado nos tópicos precedentes.

II.2. Da compatibilidade e admissibilidade financeira e orçamentária

No que se refere à análise de adequação orçamentária e financeira, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as



proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

II.3 Do mérito

Os espaços marítimos além da jurisdição nacional — popularmente chamados de “alto-mar” — cobrem cerca de 64 % da superfície oceânica, o que equivale a quase metade de toda a superfície do planeta, mas permanecem praticamente sem salvaguardas ambientais específicas. Essa vastidão sustenta corredores de migração, cadeias alimentares complexas e ecossistemas profundos ainda pouco estudados. Melhorar a sua governança é, portanto, essencial para proteger esse patrimônio comum da humanidade.

Do ponto de vista climático e econômico, o alto-mar presta serviços cuja dimensão só agora começa a ser quantificada. A função de sumidouro de carbono, por exemplo, aporta entre US\$ 176 e 1 370 bilhões ao “capital natural” global, segundo estimativas recentes da Nature¹, ao remover CO₂ da atmosfera e armazená-lo nas águas profundas. A perda dessa capacidade implicaria custos de mitigação muito superiores e agravaria o aquecimento global.

Além disso, cerca de 34 % das capturas pesqueiras mundiais se relacionam direta ou indiretamente aos ecossistemas de alto-mar; o declínio dos estoques de peixes transzonais ou altamente migratórios já pressiona a

¹ Rickels et al. “The ocean carbon sink enhances countries’ inclusive wealth and reduces the cost of national climate policies.” *Nature. Commun Earth Environ* **5**, 513 (2024). Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s43247-024-01674-3> Acessado em 6/9/2025.



segurança alimentar de populações costeiras e pequenas ilhas, enquanto reduz receitas de milhares de pescadores.

Esses efeitos somam-se a ameaças emergentes — mineração em mar profundo, bioprospecção irrestrita, poluição plástica e acidificação — que, num regime jurídico fragmentado, convergem para uma típica “tragédia dos bens comuns”.

O Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha de Áreas além da Jurisdição Nacional (BBNJ), também conhecido como “Tratado do Alto Mar”, mostra-se, portanto, oportuno, meritório e necessário, na medida em que objetiva assegurar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição nacional, para as gerações presentes e futuras, mediante a efetiva implementação das disposições pertinentes da Convenção e maior cooperação internacional.

O Acordo BBNJ nasceu de mais de duas décadas de debates sobre lacunas da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS). Em 2004 a Assembleia Geral criou um grupo de trabalho ad hoc para estudar o tema, e em 2017 o Resolução 72/249 autorizou a convocação de uma conferência intergovernamental (IGC) para negociar um texto vinculante. Cinco sessões da IGC – concluídas em 19 de junho de 2023, em Nova Iorque – resultaram num instrumento considerado o terceiro “acordo de implementação” da UNCLOS, ao lado das convenções sobre minerais dos fundos marinhos (1994) e sobre estoques de peixes (1995).

Conforme relatado na Exposição de Motivos que instrui a Mensagem Presidencial, o Brasil participou ativamente das negociações e atuou de forma determinante para a conclusão de acordo equilibrado e ambicioso. Assim, o texto adotado contemplou interesses transversais e necessidades do Estado brasileiro, em conformidade com os aportes recebidos dos órgãos consultados.

Quanto à análise de mérito a cargo das Comissões para as quais a matéria foi distribuída, esclarecemos que do ponto de vista da ciência, tecnologia e inovação, a proposta revela avanços significativos e benéficos, merecendo ser acolhida.



Pode-se citar, primeiramente, o estabelecimento, no art. 8º, de base sólida para a pesquisa científica e a inovação ao se promover a cooperação internacional e o compartilhamento transparente de informações. Ao estipular que as atividades relacionadas aos recursos genéticos marinhos visam o avanço do conhecimento científico da humanidade, o tratado impulsiona a exploração para fins pacíficos.

A criação de um Mecanismo de Intermediação de Informação, concebido como uma plataforma de acesso aberto, nos termos do art. 51, constitui pilar central para a inovação, pois facilitará o acesso a dados sobre recursos genéticos, avaliações de impacto ambiental e oportunidades de capacitação. Uma tal estrutura acelera o ritmo das descobertas científicas e garante que as decisões de gestão e conservação sejam baseadas no que a proposta chama de “melhor ciência disponível”, fomentando ciclo virtuoso de pesquisa, conhecimento e uso sustentável.

No que tange à propriedade intelectual, vale notar que o acordo introduz um mecanismo inovador e equilibrado para a repartição de benefícios, que salvaguarda os interesses coletivos sem desincentivar a pesquisa e o desenvolvimento. O art. 7º traz o princípio da repartição justa e equitativa dos benefícios, a ser aplicado tanto a recursos genéticos marinhos quanto à informação de sequências genéticas digitalizadas (art. 9º, a), que são a matéria-prima da biotecnologia moderna. Nesse ponto, o tratado prevê a partilha de benefícios não monetários, como o acesso aberto a dados científicos e a transferência de tecnologia, assim como benefícios monetários derivados da comercialização de produtos, que serão revertidos a um fundo especial para a conservação.

Assim, o Acordo BBNJ é oportuno ao vincular diretamente a pesquisa e a inovação ao desenvolvimento de capacidades e à transferência de tecnologia marinha, especialmente para os Estados em desenvolvimento. Ao reconhecer, no preâmbulo, que o apoio a esses países é elemento essencial para atingir os objetivos de conservação, o tratado detalha um robusto sistema de capacitação que inclui o fortalecimento de infraestrutura, o desenvolvimento de recursos humanos e o aprimoramento de marcos regulatórios nacionais.



A transferência de tecnologia marinha, nesses moldes, deverá ocorrer em termos justos e favoráveis, incluindo condições concessionais e preferenciais. Isso permite que mais nações contribuam para a ciência oceânica e dela se beneficiem.

Também no que concerne ao acesso ao conhecimento tradicional, o Acordo determina que as Partes adotarão medidas legislativas, administrativas ou políticas, com o propósito de assegurar que os conhecimentos tradicionais associados a recursos genéticos marinhos em áreas além da jurisdição nacional acumulados por Povos Indígenas e comunidades locais somente sejam acessados mediante o livre, prévio e informado consentimento ou aprovação e envolvimento desses Povos e comunidades (art. 13).

Por sua vez, do ponto de vista ambiental, o Tratado traz dois avanços essenciais para a conservação dos oceanos, quais sejam: a instituição de ferramentas de gestão por área, aptas a instituir Áreas Marinhas Protegidas em pleno alto-mar (arts. 17 a 26), e a obrigatoriedade de avaliações de impacto ambiental para áreas além da jurisdição nacional para atividades potencialmente danosas ao ambiente marinho (arts. 27 a 39).

O estabelecimento de um sistema abrangente de instrumentos de gestão baseados em áreas, com redes ecologicamente representativas e bem conectadas de áreas marinhas protegidas tem por objetivo conservar e usar de forma sustentável áreas que requerem proteção (art. 17, a). Nesse ponto, é importante destacar que o estabelecimento de instrumentos de gestão baseados em áreas, inclusive áreas marinhas protegidas, não deverá incluir quaisquer áreas sob jurisdição nacional e não deverá ser invocado como base para afirmar ou negar quaisquer reivindicações de soberania, direitos soberanos ou jurisdição, inclusive no que diz respeito a quaisquer disputas nestes âmbitos (art. 18).

As propostas para o estabelecimento desses instrumentos e áreas deverão ser formuladas com base na melhor ciência e informações científicas disponíveis e, onde disponível, no conhecimento tradicional relevante dos Povos Indígenas e comunidades locais, levando em consideração a abordagem da precaução e uma abordagem ecossistêmica.



Também está prevista, nesta elaboração, a colaboração e consulta com os todos os interessados pertinentes, inclusive Estados e organismos globais, regionais, sub-regionais e setoriais, assim como a sociedade civil, a comunidade científica, o setor privado, Povos Indígenas e comunidades locais (art. 19).

Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que ao oferecer mecanismos para designar zonas protegidas fora das áreas sob jurisdição nacional, o tratado é peça-chave para cumprir a meta global de conservar 30 % dos oceanos até 2030, prevista no Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal. Ele também alinha a governança marinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 14, que visa a conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Por fim, ao prever a obrigatoriedade de avaliação de impacto ambiental para atividades que ocorram em área além da jurisdição nacional ou que possam causar poluição considerável do meio ambiente marinho de áreas fora da jurisdição nacional ou nele provocar modificações significativas e prejudiciais (art. 28), o Acordo BBNJ avança em seu propósito de assegurar a boa gestão do oceano em áreas além da jurisdição nacional em favor das gerações presentes e futuras, protegendo, cuidando e garantindo o uso responsável do meio ambiente marinho, mantendo a integridade dos ecossistemas oceânicos e conservando o valor inerente da diversidade biológica de áreas além da jurisdição nacional.

Por todo o exposto, entendemos que o Acordo BBNJ não apenas protege a biodiversidade marinha e preserva serviços ecossistêmicos essenciais, mas também oferece um modelo de multilateralismo ambiental que alia precaução, equidade e inovação, abrindo caminho para que a comunidade internacional atue coletivamente em benefício das gerações presentes e futuras.

Como única ressalva ao texto do PDL apresentado pela CREDN, esclarecemos que o Acordo BBNJ emprega o termo “gênero” de maneira funcional e restrita, com o objetivo de assegurar a participação equitativa de homens e mulheres em seus órgãos e instâncias. Não há no texto



do Acordo qualquer indício de que o termo tenha uma conotação mais ampla ou ideológica, como a associação com identidade de gênero. Portanto, consideramos a tentativa de restringir o termo a “sexo biológico” desnecessária, pois parte da premissa equivocada de que existe uma ambiguidade a ser resolvida.

Diante disso, optamos pela apresentação de Substitutivo pela Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais, que compatibiliza a redação com o compromisso multilateral e assegura uma interpretação legítima e adequada do termo “gênero”, nos exatos limites do Acordo: como expressão da igualdade e da equidade entre homens e mulheres entre si, sem pretensões conceituais ou ideológicas.

II.4 - Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 653, 2025, **na forma do Substitutivo apresentado**.

No âmbito das Comissões de Ciência Tecnologia e Inovação; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 653, de 2025, **na forma do Substitutivo apresentado pela CPOVOS**.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela **não implicação orçamentária e financeira** do Projeto de Decreto Legislativo nº 653, de 2025 e do Substitutivo da CPOVOS.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Decreto Legislativo nº 653, de 2025 e do Substitutivo da CPOVOS.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado TÚLIO GADÊLHA



2025-15969

Relator

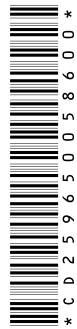
11

Apresentação: 09/09/2025 18:16:35.040 - PLEN
PRLP 1 => PDL 653/2025

PRLP n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD259650058600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Túlio Gadêlha



COMISSÃO DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS

SUBSTITUTIVO AO PDL Nº 653, DE 2025

Aprova o texto do Acordo no marco da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativo à conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha das áreas situadas além da jurisdição nacional (Acordo BBNJ), assinado pelo Brasil em 21 de setembro de 2023.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo no marco da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativo à conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha das áreas situadas além da jurisdição nacional (Acordo BBNJ), assinado pelo Brasil em 21 de setembro de 2023.

§ 1º A aprovação de que trata o *caput* é concedida com o entendimento de que a expressão “questão de gênero”, constante do artigo 42 do Acordo, bem como as expressões “equilíbrio de gênero”, constantes dos artigos 15, 46, 49, 52 e 55 do mesmo Acordo, devem ser interpretadas, para os fins deste Decreto Legislativo, como alusivas exclusivamente às relações entre homens e mulheres.

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

Art. 2º A aprovação a que se refere o art. 1º é concedida sob a condição de que a República Federativa do Brasil, ao depositar o instrumento de ratificação do Acordo BBNJ, formule declaração interpretativa com o seguinte teor:



“Declaração Interpretativa da República Federativa do Brasil

A República Federativa do Brasil declara que as disposições do Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em Áreas Além da Jurisdição Nacional (Acordo BBNJ) devem ser aplicadas e interpretadas em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 (CNUDM). O Brasil entende que este Acordo não altera os direitos soberanos, a jurisdição e os poderes dos Estados costeiros conforme definidos pela CNUDM, especialmente no que diz respeito ao artigo 76, que define a extensão da plataforma continental. Reconhecendo que as áreas fora da jurisdição nacional são o âmbito de aplicação do Acordo e que o próprio Acordo define como tais áreas aquelas em que o alto-mar e a Área são coincidentes, o Brasil ressalta que a implementação dos artigos 5 a 8 do Acordo, que estabelecem princípios e abordagens gerais, deve ser orientada de acordo com os instrumentos jurídicos e estruturas globais, regionais, sub-regionais e setoriais existentes, garantindo que tais medidas não comprometam ou enfraqueçam esses mecanismos.

O Brasil reitera que a implementação do Acordo BBNJ não deve enfraquecer ou comprometer os regimes jurídicos dos quais é parte. Em consonância com o artigo 70 do Acordo, nenhuma reserva ou exceção pode ser feita ao mesmo, e qualquer declaração feita sob o artigo 71 não deve modificar ou excluir os efeitos jurídicos das disposições do Acordo para a parte que faz tal declaração. O Brasil reserva-se o direito de adotar uma posição soberana, a qualquer momento, sobre quaisquer declarações feitas por não-partes ou por partes do Acordo que invoquem o artigo 71 para excluir ou modificar o efeito das disposições do Acordo. A ausência de resposta ou posição formal do Brasil não será interpretada como consentimento tácito ou aprovação de tais declarações. Para efeitos do Acordo, a República Federativa do Brasil reafirma o contido na Parte XV da Convenção das Nações Unidas sobre o



Direito do Mar, de 1982, no que diz respeito à resolução de litígios.”

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

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado TÚLIO GADÊLHA
Relator

