



**PUC-SP**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**Marina Celani Chnee**

**TUTELA JURÍDICA NACIONAL AO ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA INTERNALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE  
DIVERSIDADE BIOLÓGICA E DE SEUS ACORDOS ACESSÓRIOS**

**São Paulo**

**2023**



**PUC-SP**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**Marina Celani Chnee**

**TUTELA JURÍDICA NACIONAL AO ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DA INTERNALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE  
DIVERSIDADE BIOLÓGICA E DE SEUS ACORDOS ACESSÓRIOS**

**Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Pontifícia Universidade Católica como  
requisito parcial para obtenção do título de  
bacharel em Direito, sob a orientação do  
Prof. Luiz Antônio de Souza.**

**São Paulo**

**2023**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à toda minha família pelo apoio ao longo dos últimos 5 anos. À minha mãe e ao meu pai, Patricia Caffarena Celani e Vitor Alexandre Chnee, obrigada por sempre me incentivarem a ocupar todos os espaços que me interessavam, fosse na esfera acadêmica ou na dos esportes, fosse nos meus estágios na área pública ou privada. Obrigada por permitirem que eu trilhasse meu próprio caminho, sempre confiando que eu faria boas escolhas.

Não poderia deixar de agradecer ao meu avô materno, Segismundo Romano José Celani, por ter me feito prometer que nunca deixaria de lutar por um mundo onde as empresas fossem mais sustentáveis. Uma das pessoas mais sábias que eu já conheci e que me influenciou a seguir o caminho do direito ambiental. Também agradeço à irmã do meu avô, Maria Antonieta Celani, que foi professora emérita da PUC-SP na faculdade de Letras até o fim de sua vida e que sempre foi e sempre será grande inspiração para mim.

Indispensável mencionar o privilégio de ter sido uma das coordenadoras do Grupo de Estudos de Direito Ambiental da PUC-SP e de ter participado tanto do time de basquete quanto do time de atletismo. Obrigada a todos que fizeram parte dessas experiências, pela amizade e pelos momentos que vivemos juntos. Obrigada também às minhas amigas da turma MA, que tornaram minhas manhãs mais alegres e os momentos difíceis mais fáceis com sua cumplicidade e companheirismo.

Agradeço ainda à Bianca Antacli, minha chefe e mentora, por ter me introduzido ao tema objeto deste trabalho. Obrigada por todas as oportunidades e por todos os ensinamentos.

Por fim, agradeço ao Pedro Paulo Ribeiro pelo apoio e parceria, essenciais para a conclusão deste trabalho. Ter você ao meu lado fez toda a diferença.

## RESUMO

Este trabalho analisa a tutela jurídica nacional ao Acesso a Recursos Genéticos e ao Conhecimento Tradicional Associado e Repartição de Benefícios partindo da internalização no ordenamento jurídico brasileiro da Convenção sobre Diversidade Biológica, do Protocolo de Nagoia e das Metas de Aichi, além de percorrer a criação da Lei da Biodiversidade, a qual modernizou a regulamentação sobre o acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional Associado e sobre a Repartição de Benefícios atrelada a estes acessos. São trazidos alguns dos principais desafios relacionados ao tema: o colonialismo biocultural, a biopirataria, a necessidade de maior cooperação internacional para garantir o respeito às detentoras dos conhecimentos tradicionais e aos países subdesenvolvidos, e a necessidade de um olhar multidisciplinar sobre o assunto. Trata-se de tema complexo e extremamente relevante para o Brasil, país com a maior biodiversidade do mundo, que pode se beneficiar da Repartição de Benefícios, a qual tem o potencial de contribuir para seu desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Biodiversidade. Tratados Internacionais. Convenção sobre Diversidade Biológica. Protocolo de Nagoia. Conferências das Partes. Acesso e Repartição de Benefícios. Lei da Biodiversidade. Patrimônio Genético. Conhecimento Tradicional Associado. Colonialismo Biocultural. Biopirataria.

## ABSTRACT

This work analyzes the national legal protection of Access and Benefits Sharing based on the internalization in the Brazilian legal system of the Convention on Biological Diversity, the Nagoya Protocol and the Aichi Biodiversity Targets, in addition to covering the creation of the Brazilian Biodiversity Law, which modernized the regulation on access to Genetic Heritage and Associated Traditional Knowledge and on the Benefit Sharing obligations linked to these accesses. Some of the main challenges related to the topic are brought up: biocultural colonialism, biopiracy, the need for greater international cooperation to guarantee respect for holders of traditional knowledge and underdeveloped countries, and the need for a multidisciplinary approach to the subject. This is a complex and extremely relevant topic for Brazil, a country with the greatest biodiversity in the world, which can benefit from Benefit Sharing, which has the potential to contribute to its sustainable development.

**Key words:** Biodiversity. International Treaties. Convention on Biological Diversity. Nagoya Protocol. Conferences of the Parties. Access and Benefits Sharing. Biodiversity Law. Genetic Heritage. Associated Traditional Knowledge. Biocultural colonialism. Biopiracy.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ABS - Acesso e Repartição de Benefícios

ARB - Acordo de Repartição de Benefícios

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica

CGen - Conselho de Gestão do Patrimônio Genético

CTA - Conhecimento Tradicional Associado

CONABIO - Comissão Nacional da biodiversidade

COP - Conferência das Partes

ECO-92 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

EPANB - Estratégia e Plano de Ação Nacional para a biodiversidade

GBO-5 - 5ª edição do Panorama Mundial sobre a Diversidade Biológica

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

FNRB - Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios

MMA - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

MP - Medida Provisória nº 2.186-16/2001

PG - Patrimônio Genético

PNRB - Programa Nacional de Repartição de Benefícios

PRONABIO - Programa Nacional da Diversidade Biológica

SisGen - Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado

CURBs - Contratos de Uso e Repartição de Benefícios

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. TRATADOS INTERNACIONAIS	10
1.1. CONCEITUAÇÕES INICIAIS	10
1.2. RECEPÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS	12
1.3. INTERNALIZAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS	13
2. CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA	15
2.1. PRINCIPAIS DISPOSITIVOS DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA RELACIONADOS AO ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS	16
2.2. OUTROS DISPOSITIVOS RELEVANTES DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA	19
2.3. INTERNALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA E DE SEUS DISPOSITIVOS RELACIONADOS AO ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS	20
3. CONFERÊNCIAS DAS PARTES	21
3.1. 6ª CONFERÊNCIA DAS PARTES E AS DIRETRIZES DE BONN	21
3.2. 10ª CONFERÊNCIA DAS PARTES E AS METAS DE AICHI	23
3.3. 15ª CONFERÊNCIA DAS PARTES E O NOVO MARCO GLOBAL DA BIODIVERSIDADE	26
4. TUTELA JURÍDICA NACIONAL SOBRE ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS	30
4.1. LEI DA BIODIVERSIDADE	31
4.2. REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS	34
4.3. INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	36
5. DESAFIOS	38
CONCLUSÃO	42

## INTRODUÇÃO

A biodiversidade (sinônimo de diversidade biológica) consiste na variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte<sup>1</sup>. Este conceito compreende (i) a diversidade genética (dentro de espécies); (ii) a diversidade de espécies (entre espécies); e (iii) a diversidade de ecossistemas (entre os ecossistemas). Diferencia-se do termo Natureza, o qual se refere aos seres vivos e não vivos, contemplando elementos como a água, os fluxos de energia e os fluxos de matéria, ao passo que a biodiversidade se refere apenas aos seres vivos, contemplando a fauna e a flora, além dos seres humanos.

O Brasil é o país com a maior biodiversidade do mundo, espalhada entre seis grandes biomas terrestres (Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal), além de ecossistemas marinhos. Seu extenso território permitiu a formação de diferentes zonas climáticas que favoreceram a formação de diversos ecossistemas que abrigam mais de 20% do total de espécies do planeta, encontradas na terra e na água<sup>2</sup>.

Além disso, é o quinto maior país em extensão territorial<sup>3</sup>, o sétimo em população<sup>4</sup> e o décimo primeiro em economia<sup>5</sup>, estando repleto de oportunidades e desafios socioambientais rumo ao desenvolvimento sustentável, já que sua biodiversidade é fonte para o uso econômico sustentável atual e futuro, base das atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras, florestais, biotecnológicas, entre outras.

Nesse contexto, o Brasil, ciente da sua relevância para o equilíbrio ambiental do planeta, tem firmado sua posição no cenário internacional por meio da adesão a

---

<sup>1</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/convencao-sobre-diversidade-biologica>. Acesso em: 28/10/2023.

<sup>2</sup>Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade.html>. Acesso em: 28/10/2023.

<sup>3</sup>Disponível em: [https://educa.ibge.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19638&catid=2850](https://educa.ibge.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19638&catid=2850). Acesso em: 09/11/2023.

<sup>4</sup>Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/06/28/brasil-populacao-censo-2022-ibge-mundo.htm>. Acesso em: 09/11/2023.

<sup>5</sup>Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/09/02/brasil-dez-maiores-economias-do-mundo.htm>. Acesso em: 09/11/2023.

tratados internacionais relacionados à temática do meio ambiente, buscando o cumprimento dos compromissos assumidos na ratificação de convenções.

Ocorre que, recentemente, tem-se observado um aumento preocupante na redução da biodiversidade, tanto no Brasil, quanto no mundo, conforme aponta a Avaliação Ecosistêmica do Milênio<sup>6</sup>, causado principalmente por atividades antrópicas, que geram (i) a perda e fragmentação dos habitats; (ii) introdução de espécies e doenças exóticas; (iii) uso não sustentável e exploração excessiva de espécies de plantas e animais; (iv) espécies exóticas invasoras; (v) contaminação do solo, da água e da atmosfera por poluentes; e (vi) mudanças climáticas.

Isso acaba se voltando contra o próprio ser humano, já que gera impactos profundos para sua vida na Terra, a partir, por exemplo, do aumento da disseminação de doenças, da escassez de água e de alimentos, do aumento da temperatura do planeta, da perda de qualidade de vida como um todo, tendo inclusive implicações no crescimento econômico e no desenvolvimento dos negócios que dependem da biodiversidade.

Por este motivo, é tão relevante nos aprofundarmos neste tema, de relevância tanto biocêntrica quanto antropocêntrica, para impulsionarmos a transição para uma economia verde e um desenvolvimento econômico sustentável que permita a coexistência do ser humano com as demais espécies da biodiversidade em paz e harmonia.

Na ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92), foi editado um dos principais instrumentos internacionais relacionados à temática da biodiversidade, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Esta tem como base três pilares: (i) a conservação da Diversidade Biológica; (ii) o uso sustentável dos componentes da biodiversidade; (iii) e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

---

<sup>6</sup>Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.433.aspx.pdf>. Acesso em: 11/11/2023.

No presente trabalho, será abordado o tema da biodiversidade com o recorte específico relacionado ao terceiro objetivo da CDB no âmbito do Brasil.

De forma resumida, será estudada a tutela jurídica nacional sobre o Acesso e Repartição de Benefícios (ABS, na sigla em inglês) no âmbito do Brasil.

Este recorte é relevante tendo em vista que a sociedade brasileira pode se beneficiar como um todo com o ABS gerado a partir das pesquisas e atividades científicas, bem como das atividades comerciais e industriais por empresas estrangeiras de vários segmentos (a exemplo daquelas que atuam no setor dos fármacos, dos cosméticos e dos defensivos agrícolas).

O potencial do país, conforme já explicitado, é imenso quando o assunto é biodiversidade e pode efetivamente ser traduzido na formação de um amplo setor econômico baseado na biotecnologia e na economia verde, cooperando para o desenvolvimento econômico sustentável.

Nota-se que isto possibilitará, inclusive, uma alternativa de renda associada ao uso sustentável da biodiversidade brasileira às populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, reconhecendo e valorizando o papel do modo de vida e dos conhecimentos destes para a conservação do meio ambiente do país.

Para isso, o primeiro capítulo deste trabalho será destinado a analisar os tratados internacionais, como são recebidos e como são internalizados no Brasil.

O segundo capítulo será destinado a analisar o principal tratado internacional sobre o tema de ABS, a CDB, seus principais dispositivos e instrumentos normativos utilizados para sua internalização no ordenamento jurídico brasileiro.

O terceiro capítulo será destinado a analisar os resultados das principais Conferências das Partes (COPs) com foco no que diz respeito ao ABS. São elas a 6ª Conferência das Partes (COP 6), a 10ª Conferência das Partes (COP 10) e a 15ª Conferência das Partes (COP 15), que resultaram respectivamente na elaboração

das Diretrizes de Bonn, das Metas de Aichi e do novo Marco Global da Biodiversidade. Na ocasião da COP 10, destaca-se também a elaboração do Protocolo de Nagoia, o qual regulamenta especificamente o mecanismo de repartição de benefícios em âmbito internacional, além dos resultados da Estratégia e Plano de Ação Nacional para a Biodiversidade (EPANB) a partir do mais recente Relatório Nacional para a CDB publicado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) que analisa sua implementação.

O quarto capítulo será destinado a analisar a tutela jurídica nacional sobre o tema, percorrendo principalmente as disposições da Constituição Federal<sup>7</sup> e da Lei nº 13.123/2015 (Lei da Biodiversidade)<sup>8</sup>, que substituiu a Medida Provisória nº 2.186-16/2001 (MP)<sup>9</sup> e foi regulamentada pelo Decreto 8.772/2016<sup>10</sup>.

O quinto capítulo será destinado a analisar alguns dos principais desafios relacionados a este tema, abordando o colonialismo biocultural, a biopirataria, a necessidade de maior respeito ao CTA e aos países subdesenvolvidos, além de um olhar interdisciplinar sobre o tema.

Por fim, será feita uma conclusão com base nos principais resultados obtidos nesta pesquisa, acerca da efetividade da implementação da tutela jurídica nacional ao tema do ABS a partir da internalização de dispositivos da CDB e de seus acordos acessórios e os principais desafios existentes.

## **1. TRATADOS INTERNACIONAIS**

### **1.1. CONCEITUAÇÕES INICIAIS**

O Direito Internacional é o ordenamento jurídico vigente na sociedade internacional, classicamente dividido entre público e privado. Seu objeto é regular as

---

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19/11/2023.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm). Acesso em: 19/11/2023.

<sup>9</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2186-16.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2186-16.htm). Acesso em: 19/11/2023.

<sup>10</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm). Acesso em: 19/11/2023.

relações entre sujeitos com personalidade jurídica internacional, cujos efeitos são observados em âmbito internacional.

No Direito Internacional Público, seus sujeitos se organizam de forma horizontal, sem que haja uma autoridade superior e as normas são produzidas pelos próprios destinatários (REZEK, 2018, p. 25). Repousa sobre a autodeterminação e o consentimento, já que os Estados não se subordinam senão ao direito que livremente reconheceram ou construíram (REZEK, 2018, p. 28). Neste sistema jurídico autônomo, dois dos principais princípios são o da não intervenção nos assuntos domésticos de cada Estado e o *pacta sunt servanda*, segundo o qual, o que foi pactuado deve ser cumprido.

Dessa forma, é possível observar que o Direito Internacional é obrigável a partir do momento em que um sujeito se auto obriga. Nenhum sujeito é obrigado a se comprometer com um tratado do Direito Internacional, mas a partir do momento em que se compromete, deve cumpri-lo. Uma das fontes formais do Direito Internacional, mais especificamente uma fonte autônoma, é o Tratado Internacional. De acordo com o artigo 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados<sup>11</sup>, concluída em 1969 e internalizada na legislação brasileira pelo Decreto nº 7.030 de 2009:

“Tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

No entanto, a doutrina atual aceita outros sujeitos de Direito Internacional além dos Estados, como Organizações Não Governamentais, a Santa Sé e até mesmo pessoas físicas e jurídicas julgadas por tribunais internacionais, dessa forma permitindo uma classificação mais abrangente.

Destarte, podemos concluir que os tratados são acordos formais realizados entre os sujeitos de Direito Internacional Público, já identificados, os quais produzem

---

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 09/11/2023.

efeitos jurídicos no âmbito internacional. Trata-se de uma manifestação das vontades de tais entes e de um ato jurídico formal escrito e convencional que envolve pelo menos duas vontades (HUSEK, 2017, p.87) e que devem ser cumpridos por quem se comprometer a obedecê-los.

## **1.2. RECEPÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS**

Sob a óptica do pluralismo jurídico, a partir dos diferentes ordenamentos jurídicos existentes, inevitavelmente, surgem conflitos normativos tendo em vista a coexistência entre o Direito do plano doméstico, regional e internacional (FARACO, 2017, p. 64).

No mais, para compreender as possíveis soluções para os conflitos normativos, é imprescindível entender de que forma o ordenamento estatal compreende seu relacionamento com as distintas ordens normativas. Ou seja, qual teoria foi adotada pelo Brasil, a monista ou a dualista (FARACO, 2017, p. 62).

A esse respeito, pode-se afirmar que a teoria monista, cujo precursor foi Hans Kelsen, tem como base a ideia de que o Direito é um sistema jurídico uno, pautado na ideia de uma norma hipotética fundamental, a qual unificaria todas as normas, estando acima da Constituição e do Direito Internacional (REZEK, 2018, p. 29). Esta corrente tem duas vertentes, a nacionalista e a internacionalista (para a primeira, quem prevalece diante uma antinomia é o direito nacional em determinados casos<sup>12</sup> e para a segunda, quem prevalece diante uma antinomia é o direito internacional).

Enquanto isso, a teoria dualista, cujos precursores foram Heinrich Triepel e Dionisio Anzilotti, tem por base o entendimento de que os direitos nacionais e internacionais não precisam estar de acordo pois são independentes, não há antinomias se um discorda do outro, apenas se o direito foi internalizado (REZEK, 2018, p. 29). Sob essa perspectiva, há duas vertentes que divergem quanto às

---

<sup>12</sup> “1. Um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental”

questões procedimentais, enquanto a radical aponta que para internalizar uma norma ela deve passar pelo mesmo procedimento de uma norma interna, a moderada defende que o processo de internalização pode ser simplificado.

Realizada a distinção entre as correntes, deve-se compreender qual a teoria adotada pelo Brasil. Apesar de toda a divergência doutrinária a respeito da matéria, e da divergência encontrada em dispositivos da Constituição Federal, a qual apresenta normas na direção de ambas as teorias, podemos afirmar que o Estado adota o modelo dualista moderado.

Este modelo é perceptível na Carta Magna, ao passo que essencialmente exige a internalização de todos os tratados celebrados pelo Poder Executivo a partir da aprovação do Poder Legislativo e publicação no Diário Oficial, para sua existência, validade, vigência e eficácia no ordenamento jurídico brasileiro (FARACO, 2017, p. 64).

### **1.3. INTERNALIZAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS**

A internalização dos Tratados Internacionais pelo Brasil tem início na discussão e negociação com outros Estados. Em sequência, é formulado o texto do tratado, o qual necessita de uma expressão de consentimento, nos termos do artigo 10 da Convenção de Viena, o qual indica que não havendo previsão de outro processo, deverá ser feita a autenticação a partir da assinatura *ad referendum* ou rubrica, pelos representantes desses Estados, do texto do tratado ou da Ata Final da Conferência que incorporar o referido texto.

Essa autenticação é de competência do Presidente da República segundo o artigo 84 da Constituição Federal<sup>13</sup>, mas também existe a possibilidade de uma pessoa nomeada por ele cumprir esta obrigação, como por exemplo, um embaixador.

---

<sup>13</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”

Em seguida, é necessário que seja concedida a aprovação legislativa, etapa mais importante deste processo, exigida pela Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, assim como pelo artigo 49 da Constituição<sup>14</sup>. No entanto, convém salientar que tal competência se limita a aceitar ou não o tratado, não sendo possível o Congresso modificar seu conteúdo (HUSEK, 2017, p. 131).

A próxima fase é a ratificação, a qual, nos termos da Convenção de Viena, significa “o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado”. Além disso, obedece aos termos do artigo 11º e 14º da Convenção e pode ser definido da seguinte forma:

Ratificação é ato unilateral com o que o copartícipe da feitura de um tratado expressa em definitivo sua vontade de se responsabilizar, nos termos do tratado, perante a comunidade internacional. (HUSEK, 2017, p. 99)

Em acréscimo, importante compreender que a ratificação é ato formal, de natureza internacional, dirigido às partes que assinaram o tratado. É ato unilateral, discricionário e irretratável, seguindo o princípio *pacta sunt servanda*, o que não retira a possibilidade de o Estado vir, no futuro, a denunciar o tratado. (HUSEK, 2017, p. 99)

Por fim, deve ser feito o depósito do ato de ratificação no órgão internacional por meio do qual as partes elaboraram o tratado, demonstrando a efetividade, para que possa ocorrer a promulgação e publicação no Diário Oficial primeiramente por decreto legislativo nos termos do artigo 59, inciso VI da Constituição Federal e finalmente por decreto presidencial.

Dessa forma, ocorre a internalização dos Tratados Internacionais, ou seja, eles são incorporados pela legislação brasileira.

---

<sup>14</sup> “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”

A respeito desta, discorre o jurista Francisco Rezek:

Incorporação ao direito interno. No estágio presente das relações internacionais, é inconcebível que uma norma jurídica se imponha ao Estado à sua revelia. Para todo Estado, o direito das gentes é o acervo normativo que, no plano internacional, tenha feito objeto de seu consentimento, sob qualquer forma. Desse modo, sem prejuízo de sua congênita e inafastável inter-nacionalidade, deve o tratado compor, desde quando vigente, a ordem jurídica nacional de cada Estado-parte. Assim poderão cumpri-lo os particulares, se for o caso; ou, nas mais das vezes, os governantes apenas, mas sob ciência e vigilância daqueles, e de seus representantes. Assim poderão garantir-lhe vigência juízes e tribunais, qual fazem em relação aos diplomas normativos de produção interna. (REZEK, 2018, p. 104)

Convém ainda apontar que, segundo o autor, para o direito internacional não interessa a forma como os Tratados Internacionais são internalizados pelos Estados, desde que sejam cumpridos (REZEK, 2018, p.104).

Portanto, após definir o conceito de Tratados Internacionais e compreender como ocorre sua internalização, precisamos entender se a CDB e seus acordos acessórios sobre ABS foram ratificados, como foram internalizados pela legislação brasileira e se estão sendo devidamente cumpridos em âmbito nacional.

## **2. CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA**

O acesso às espécies da biodiversidade de diversos países tropicais e, mormente, dos megadiversos, aqui incluído o Brasil, foi realizado historicamente sem a apropriada anuência oficial destes e, nos casos em que houve desenvolvimento e venda de produtos comerciais, sem a devida contrapartida Repartição de Benefícios pela utilização de seus recursos genéticos.

Principalmente a partir da década de 1980, com o avanço de tecnologias voltadas ao desenvolvimento de produtos biotecnológicos, passaram a ser ainda mais estratégicos os recursos naturais sob uma ótica comercial e para o desenvolvimento econômico dos países de modo geral. Com a adoção da CDB, o

entendimento errôneo de que os recursos genéticos eram patrimônio de toda humanidade e pertenciam a quem os descobrisse ou pesquisasse foi devidamente superado. Fica claro que esta convenção inova ao reconhecer a soberania dos Estados sobre seus recursos genéticos e a necessidade de cooperação internacional para auxiliar os países subdesenvolvidos com tecnologia e recursos a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável e a harmonia entre os seres humanos e as demais espécies.

Convém mencionar que, até 2023, 168 países assinaram e ratificaram a CDB, cabendo a eles implementá-la da melhor forma possível, considerando suas próprias particularidades e uma nova cultura de respeito entre os Estados soberanos.

A regulação do ABS pela CDB, juntamente com a promoção do uso sustentável da biodiversidade, consiste em uma ação estratégica para a conservação da biodiversidade e oportunidade de afirmação dos direitos soberanos dos Estados sobre a biodiversidade e dos direitos das comunidades tradicionais.

## **2.1. PRINCIPAIS DISPOSITIVOS DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA RELACIONADOS AO ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS**

Já em seu preâmbulo, a CDB afirma que a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade, considerando sua importância para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida na biosfera e o valor intrínseco, entre outros, dos seus componentes genéticos.

Ao mesmo tempo em que os Estados têm direitos soberanos sobre seus próprios recursos biológicos, estes são responsáveis pela conservação de sua diversidade biológica e pela utilização sustentável de seus recursos biológicos.

Chama-se atenção para o problema da falta geral de informação e de conhecimento sobre a diversidade biológica e da necessidade urgente de desenvolver capacitação científica, técnica e institucional que proporcione o

conhecimento fundamental necessário ao planejamento e implementação de medidas adequadas.

Observa-se que é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica. Para tanto, é apontada a necessidade de promover a cooperação internacional e regional entre os Estados, as organizações intergovernamentais e o setor não-governamental para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes.

Nesse sentido, é reconhecido que medidas especiais são necessárias para atender as necessidades dos países em desenvolvimento, inclusive o aporte de novos recursos financeiros e o acesso adequado às tecnologias pertinentes.

Após o Preâmbulo, a CDB define em seu art. 1º os objetivos que pretende atingir. São eles: (i) a conservação da Diversidade Biológica; (ii) o uso sustentável dos componentes da biodiversidade; (iii) e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

Traremos a seguir as disposições relacionadas ao terceiro objetivo da CDB, relacionado ao tema deste trabalho, que exemplificam obrigações com as quais o Brasil se comprometeu.

Nos termos da alínea j do art. 8 sobre "Conservação *in situ*", os Estados devem, em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas. Além disso, devem encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas.

A alínea c) do art. 10 dispõe sobre a "Utilização Sustentável de Componentes da Diversidade Biológica" e define que, cada Estado deve proteger e encorajar a

utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável.

Já o art. 15 dispõe especificamente sobre o "Acesso a Recursos Genéticos" respeitando o princípio da soberania nacional<sup>15</sup>; delimitando a origem dos recursos genéticos; reiterando a importância da cooperação internacional para lidar com o tema; destacando a importância de conceber e realizar pesquisas científicas baseadas em recursos genéticos com a plena participação e preferencialmente no território do Estado que os tenha provido; ficando clara a importância de o Estado que teve seu recurso genético acessado consentir de forma prévia e fundamentada com o acesso, ultrapassando o entendimento errôneo de que os recursos genéticos eram patrimônio de toda humanidade e pertenciam a quem os descobrisse ou pesquisasse primeiro.

Trazemos a seguir a íntegra de seus parágrafos analisados:

1. Em reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional.
2. Cada Parte Contratante deve procurar criar condições para permitir o acesso a recursos genéticos para utilização ambientalmente saudável por outras Partes Contratantes e não impor restrições contrárias aos objetivos desta Convenção.
3. Para os propósitos desta Convenção, os recursos genéticos providos por uma Parte Contratante, a que se referem este artigo e os artigos 16 e 19, são apenas aqueles providos por Partes Contratantes que sejam países de origem desses recursos ou por Partes que os tenham adquirido em conformidade com esta Convenção.
4. O acesso, quando concedido, deverá sê-lo de comum acordo e sujeito ao disposto no presente artigo.
5. O acesso aos recursos genéticos deve estar sujeito ao consentimento prévio fundamentado da Parte Contratante provedora desses recursos, a menos que de outra forma determinado por essa Parte.
6. Cada Parte Contratante deve procurar conceber e realizar pesquisas científicas baseadas em recursos genéticos providos

---

<sup>15</sup> Vale lembrar que a soberania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do inc. I, art. 1, da Constituição Federal de 1988.

por outras Partes Contratantes com sua plena participação e, na medida do possível, no território dessas Partes Contratantes.

7. Cada Parte Contratante deve adotar medidas legislativas, administrativas ou políticas, conforme o caso e em conformidade com os arts. 16 e 19 e, quando necessário, mediante o mecanismo financeiro estabelecido pelos arts. 20 e 21, para compartilhar de forma justa e equitativa os resultados da pesquisa e do desenvolvimento de recursos genéticos e os benefícios derivados de sua utilização comercial e de outra natureza com a Parte Contratante provedora desses recursos. Essa partilha deve dar-se de comum acordo.

Por fim, vale mencionar que o art. 16 "Acesso à Tecnologia e Transferência de Tecnologia", em seus §§ 3º e 4º, explicita que cada Estado deve adotar medidas legislativas, administrativas ou políticas para que (i) os países em desenvolvimento provedores de recursos genéticos tenham garantido o acesso à tecnologia que utilize esses recursos e sua transferência, incluindo tecnologia protegida por patentes e outros direitos de propriedade intelectual; e (ii) para que o setor privado permita o acesso à tecnologia, seu desenvolvimento conjunto e sua transferência em benefício das instituições governamentais e do setor privado dos países em desenvolvimento.

## **2.2. OUTROS DISPOSITIVOS RELEVANTES DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA**

Outros dispositivos relevantes da CDB, tendo em vista seu importante papel para a internalização e efetiva implementação nacional de seus dizeres serão analisados a seguir.

Para alcançar seus objetivos, a CDB prevê que devem ser desenvolvidas estratégias, planos ou programas estabelecendo medidas que reflitam suas disposições no âmbito de cada Estado que a tenha ratificado, o que é feito por meio da EPANB.

A EPANB é uma ferramenta de gestão integrada das ações advindas dos compromissos com os quais os Estados se comprometeram ao ratificar a CDB e que

foram implementadas em âmbito nacional, permitindo monitorar o progresso das ações dos países para alcançar as metas estabelecidas.

Ademais, a CDB prevê em seu art. 26 que cada Estado deve apresentar relatórios sobre medidas que tenha adotado para a implementação dos dispositivos da CDB e sobre sua eficácia para alcançar os seus objetivos.

Por fim, vale mencionar que o art. 28 determina que os Estados devem cooperar na formulação e adoção de protocolos da CDB, os quais serão adotados em sessão das COPs, conforme será abordado no próximo capítulo.

### **2.3. INTERNALIZAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA E DE SEUS DISPOSITIVOS RELACIONADOS AO ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS**

A CDB foi assinada em junho de 1992 em meio à ECO-92 e entrou em vigor no ano seguinte, em dezembro de 1993. Seu texto foi aprovado no Brasil pelo Poder Legislativo por meio do Decreto Legislativo nº 02/1994.

Entretanto, só foi promulgado pelo Presidente da República em março de 1998, através do Decreto nº 2.519/1998, concretizando finalmente a internalização do CDB no ordenamento jurídico brasileiro.

Tendo em vista os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a CDB, a Política Nacional da Biodiversidade foi instituída pelo Decreto nº 4.339/2002. Além disso, em 2003, o Decreto nº 4.703/2003 estruturou o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO) e a Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO).

Especificamente quanto ao tema de ABS, o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização, assinado em 2011 e acessório à CDB, só foi ratificado e internalizado no ordenamento jurídico interno em 2020.

Ademais, em 2015 foi publicada a Lei nº 13.123/2015 (Lei da Biodiversidade), que substituiu a Medida Provisória nº 2.186-16/2001 e foi regulamentada pelo Decreto 8.772/2016, dispondo sobre ABS, além de ter criado o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen).

### **3. CONFERÊNCIAS DAS PARTES**

A CDB estabeleceu que fosse realizada uma COP, a ser convocada pelo Diretor Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, no mais tardar dentro de um ano da entrada em vigor da convenção. Subsequentemente, sessões ordinárias da COP deveriam ser realizadas em intervalos a serem determinados em sua primeira sessão. As quatro primeiras reuniões da COP foram realizadas anualmente e, a partir da quinta reunião, a COP passou a se reunir de dois em dois anos<sup>16</sup>.

A COP consiste em uma reunião de grande porte que conta com a participação de delegações oficiais de todos os membros da CDB, observadores de Estados não-parte, representantes dos principais organismos internacionais, organizações acadêmicas, organizações não-governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas, imprensa e demais observadores.

Em meio às COPs são tomadas Decisões que detalham mais a CDB. Essas Decisões podem estabelecer protocolos, programas de trabalho ou ainda metas específicas.

A seguir, traremos dados sobre as COPs que ficaram mais conhecidas, tendo em vista a relevância das disposições referentes ao tema de ABS encontradas nas Decisões que foram tomadas durante sua realização.

#### **3.1. 6ª CONFERÊNCIA DAS PARTES E AS DIRETRIZES DE BONN**

---

<sup>16</sup>Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica/conferencia-das-partes.html>. Acesso em: 08/11/2023.

A COP 6 teve início na Holanda, no ano 2000, mas foi suspensa após muitos conflitos entre os posicionamentos dos Estados, tendo continuado apenas em 2001, na Alemanha<sup>17</sup>, onde foram instituídas as Diretrizes de Bonn, que de forma pioneira auxiliaram os governos na adoção de medidas para reger o ABS em seus países<sup>18</sup>.

Estas diretrizes ajudaram os Estados, enquanto provedores e usuários de recursos genéticos, a implementar efetivamente legislações de gestão de ABS. Apesar de seu caráter voluntário, essas diretrizes são reconhecidas por terem constituído um primeiro passo importante na aplicação das disposições de ABS da CDB. Isto porque cooperaram para o desenvolvimento e para a implementação de medidas nacionais com o objetivo de assegurar um marco legal transparente que facilitasse o acesso aos recursos genéticos e garantisse ao mesmo tempo que os benefícios decorrentes de sua utilização fossem repartidos de forma justa e equitativa.

Os objetivos principais das Diretrizes de Bonn consistiram em: (i) orientar os Estados na criação de suas próprias legislações nacionais ou medidas administrativas e de gestão voltadas para o ABS (referente, por exemplo, a quais elementos deveriam fazer parte do consentimento prévio fundamentado); e (ii) ajudar os provedores e os usuários a negociarem as condições dos termos mutuamente acordados, proporcionando exemplos de elementos que deveriam ser incluídos nesses contratos.

O seu conteúdo incluiu as etapas principais no processo de ABS, que envolve a identificação dos elementos básicos necessários para o consentimento prévio fundamentado e os termos mutuamente acordados. Ademais, foram destacados os papéis desempenhados e as responsabilidades que deveriam ser assumidas pelos usuários e provedores e incluída uma lista indicativa de exemplos de possíveis formas de repartição de benefícios (nas modalidades monetária e não monetária) que poderiam ser usados na Repartição de Benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e dos conhecimentos relacionados a eles.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://unfccc.int/event/cop-6-2>. Acesso em: 08/11/2023.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-bonn-pt.pdf>. Acesso em: 08/11/2023.

### **3.2. 10ª CONFERÊNCIA DAS PARTES E AS METAS DE AICHI**

Já em 2010, durante a COP 10, realizada em Nagoia, província de Aichi, Japão, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020.

Foram criadas 20 metas organizadas em cinco grandes objetivos estratégicos: (a) tratar das causas fundamentais de perda de biodiversidade, através da conscientização do governo e sociedade das preocupações com a biodiversidade; (b) reduzir as pressões diretas sobre a biodiversidade e promover o uso sustentável; (c) melhorar a situação da biodiversidade, através da salvaguarda de ecossistemas, espécies e diversidade genética; (d) aumentar os benefícios de biodiversidade e serviços ecossistêmicos para todos; e (e) aumentar a implantação, por meio de planejamento participativo, da gestão de conhecimento e capacitação.

Entre as Metas de Aichi, destacamos a Meta 16, segundo a qual até 2015, o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização deveria estar em vigor e operacionalizado, em conformidade com a legislação nacional.

O Protocolo de Nagoia consiste em um acordo complementar à CDB que pretendia trazer maior segurança jurídica em nível global para as empresas, universidades e institutos de pesquisa que realizam acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais sobre eles.

O acordo acessório foi concluído durante a COP 10 e assinado pelo Brasil no ano seguinte, em Nova Iorque, apesar de ter sido ratificado apenas em 2020.

Em entrevista ao programa “A Voz do Brasil” no começo de 2022, a então Secretária de Biodiversidade do MMA, Beatriz Milliet, afirmou, sobre a ratificação do Protocolo de Nagoia, que este consistia em um benefício muito grande. Salientou que ele traria segurança jurídica para o país e que “o País virou signatário, assim

como outros 130, e isso garante que os países que acessam o nosso PG se comprometem a seguir a legislação brasileira no quesito de biodiversidade”. Segundo ela, atualmente o Brasil possui uma legislação robusta e pioneira sobre o uso do PG, que permite a repartição dos lucros no uso da biodiversidade brasileira<sup>19</sup>.

Seu processo de negociação perdurou por seis anos até chegar a um texto final, tendo sido iniciado com a criação de um Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre ABS em 2004, o qual recebeu a incumbência de negociar um regime internacional que regulamentasse a implementação do terceiro objetivo da CDB. Ou seja, garantir a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, considerando todos os direitos sobre estes recursos e tecnologias, e a necessidade de financiamento adequado.

No Brasil, o Plano Estratégico de Biodiversidade e as Metas de Aichi foram refletidas nas Metas Nacionais de biodiversidade 2011-2020, definidas na Resolução CONABIO nº 06/2013.

Entretanto, conforme apontou a 5ª edição do Panorama Mundial sobre a Diversidade Biológica (GBO-5),<sup>20</sup> as metas não foram devidamente cumpridas por nenhum Estado e, especificamente em relação ao Brasil, o 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>21</sup>, elaborado considerando a situação em 2018, apontou que, com relação à Meta Nacional 16 que se espelhou na Meta 16 de Aichi, ainda não havia sido completamente implementada, principalmente porque, na época, o Protocolo de Nagoia ainda não havia sido ratificado pelo Brasil.

O referido relatório nacional concluiu que o Brasil estava “no caminho para atingir a Meta 16”, destacando algumas ações e iniciativas. São elas: (i) a edição da Lei da Biodiversidade que garantiu um sistema mais moderno para gestão do ABS

---

<sup>19</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/um-ano-apos-ratificacao-do-protocolo-de-nagoia-governo-federal-destaca-iniciativas-em-defesa-da-biodiversidade-brasileira>. Acesso em: 15/11/2023.

<sup>20</sup>Disponível em: <https://www.cbd.int/gbo5>. Acesso em: 08/11/2023.

<sup>21</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/publicacoes/6rn>. Acesso em: 11/11/2023.

no Brasil em consonância com os comandos do Protocolo de Nagoia; e (ii) a edição do Decreto nº 8.772/2016 que regulamenta a Lei da Biodiversidade, cria e especifica o funcionamento da Plataforma online do Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen) e indica a composição do CGen e do Comitê-Gestor do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB).

Ressalte-se que a Meta Nacional determinava que o Protocolo de Nagoia fosse operacionalizado em conformidade com a legislação local, o que exigia que o Brasil não só ratificasse o tratado internacional, mas também criasse ferramentas e políticas públicas destinadas à sua implementação. Além disso, continha 18 ações no plano de ação da EPANB com os principais focos em sistematização e implementação de portais relacionados ao acesso à recursos genéticos e desenvolvimento de metodologias para sistematizar o conhecimento tradicional.

A implementação do protocolo demandava que fosse desenvolvida uma plataforma para sistematização de informações sobre o acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional e fosse criado um fundo para recebimento de contribuições provenientes do acesso aos recursos e conhecimentos para sua repartição, o que foi feito pelo Brasil, por meio do SisGen e do FNRB.

Apesar de ainda não ter ratificado o Protocolo de Nagoia quando foi feito o relatório em análise, já se sabia que o Brasil foi um dos primeiros países a adotar uma legislação nacional sobre o tema, na forma da Medida Provisória nº 2.052/2000, que, após uma série de revisões, foi consolidada na Medida Provisória nº 2.186-16/2001, extremamente burocrática. Entretanto, a experiência durante a vigência desse marco legal foi imprescindível para evidenciar a necessidade de aprimoramentos da legislação de forma a torná-la mais eficiente para permitir que o Brasil alcançasse internamente os objetivos da CDB, especialmente em relação à Repartição de Benefícios.

Isso levou à edição da Lei da Biodiversidade, que revogou a Medida Provisória nº 2.186-16/2001, e criou um sistema mais moderno para a gestão do ABS no Brasil em consonância com todos os comandos do Protocolo de Nagoia. A

legislação mais recente prevê várias especificidades que serão analisadas com maior profundidade no Capítulo 4 do presente trabalho.

Outrossim, importante mencionar que, ao longo de 2018, houve um aumento expressivo de cadastros e de notificação realizados pelos usuários através do SisGen. No primeiro ano de funcionamento, mais de 22 mil usuários, 686 instituições e 46 mil atividades de acesso foram cadastradas no sistema. Isso demonstra que a sociedade tem utilizado o sistema na medida em que a legislação é implementada e as obrigações decorrentes da Lei de Biodiversidade passaram a ser mais conhecidas pelos usuários.

No período de vigência da Medida Provisória, o CGen concedeu, entre 2003 e 2015, um total de 2.307 autorizações de acesso e anuiu 295 contratos de uso e Repartição de Benefícios; a maior parte deles no último ano (2015), em que foram concedidas 489 autorizações e anuídos 159 Contratos de Uso e Repartição de Benefícios (CURBs). Os valores do indicador refletem o aumento na eficiência do sistema de gestão do ABS, a partir do qual podem inclusive ser obtidas informações valiosas para desenvolvimento e planejamento de políticas públicas relacionadas ao tema.

Menciona-se por fim, que em 2016, foi publicado o Decreto nº 8.772/2016, que regulamenta a Lei da Biodiversidade, cria e especifica o funcionamento do SisGen e indica, entre outros, a composição do CGen, criado em 2001, pela revogada Medida Provisória nº 2.186-16, e recriado, com novas competências, na norma de 2015, bem como a composição do Comitê-Gestor do FNRB.

### **3.3. 15ª CONFERÊNCIA DAS PARTES E O NOVO MARCO GLOBAL DA BIODIVERSIDADE**

Tendo em vista os resultados observados quanto à tentativa de implementação das Metas de Aichi, a COP 15, realizada em 2022, estabeleceu o Acordo Global para a Biodiversidade Kunming-Montreal, o novo Marco Global da

Biodiversidade, com 4 objetivos estratégicos para 2050 e 23 metas de ação para 2030.

O período de negociação teve início em 2018 e deveria ter sido concluído em 2020, entretanto, foi prorrogado, até finalmente ser concluído no final de 2022, quando foi originada a Decisão 15/4 da CDB contendo o novo acordo histórico e urgente.

O novo Marco Global da Biodiversidade pretende responder ao GBO-5 e a muitos outros documentos científicos que proporcionam amplas evidências de que, apesar das iniciativas em curso, a Diversidade Biológica está se deteriorando em todo o mundo a um ritmo sem precedentes na história da humanidade.

O acordo tem como base o Plano Estratégico para a Diversidade Biológica 2011-2020, seus logros, deficiências e lições aprendidas, estabelecendo um ambicioso plano para estabelecer metas que resultem na transformação da relação de nossas sociedades com a biodiversidade para 2030 e tornem realidade para 2050 a visão compartilhada de viver em harmonia com a natureza.

O Marco tem quatro objetivos a longo prazo para 2050 relacionados com a Visão da Diversidade Biológica. Destacamos a seguir o Objetivo C, que conversa com o tema da presente pesquisa:

**OBJETIVO C.** Os benefícios monetários e não monetários da utilização dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados conexos, conforme apropriado, sejam repartidos de forma justa e equitativa, e em particular, quando corresponda, com os povos indígenas e as comunidades locais, e para 2050 se incrementem substancialmente, ao mesmo tempo que se protejam os conhecimentos tradicionais associados com os recursos genéticos, contribuindo assim para a conservação e utilização sustentável da Diversidade Biológica em conformidade com os instrumentos de acesso e repartição de benefícios acordados internacionalmente.

O Marco tem 23 metas orientadas para a ação para adotar medidas urgentes no decênio até 2030. As medidas definidas em cada meta devem ser tomadas

imediatamente e completadas até 2030. Em seu conjunto, os resultados permitirão alcançar os objetivos para 2050 orientados a resultados. As medidas para alcançar estas metas deverão ser implementadas de forma coerente e em consonância com a CDB e seus Protocolos, considerando as condições socioeconômicas nacionais.

Entre as metas para cobrir as necessidades das pessoas mediante a utilização sustentável e a repartição dos benefícios, destacamos a Meta 13, relacionada ao tema de ABS:

**META 13.** Tomar medidas jurídicas, normativas, administrativas e de criação de capacidade em todos os níveis, conforme apropriado, com vistas a lograr a repartição justa e equitativa nos benefícios que resultem da utilização dos recursos genéticos e da informação digital sobre sequências de recursos genéticos, assim como dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos, e a lograr que para 2030 seja propiciado um aumento significativo de benefícios compartilhados, de conformidade com os instrumentos internacionais aplicáveis para o acesso e repartição justa e equitativa dos benefícios.

Por fim, vale mencionar a inovadora Meta 15, que pela primeira vez na história fez recomendações dirigidas às empresas, através do incentivo aos Estados para que tomem medidas para garantir que sejam controlados, avaliados e divulgados os riscos, dependências e efeitos na diversidade biológica referentes ao setor privado. Destaca-se a menção direta à necessidade de reporte dando conta da observância da regulamentação e as medidas em relação ao ABS, conforme pode ser observado a seguir:

**META 15.** Tomar medidas administrativas ou normativas para incentivar e promover a atividade empresarial, e em particular cuidar para que as empresas transnacionais e as instituições financeiras: a) Controlem, avaliem e divulguem com transparência e regularidade seus riscos, dependências de e efeitos na Diversidade Biológica, entre outras coisas com requisitos para todas as grandes empresas e as empresas transnacionais e instituições financeiras, junto com suas operações, suas cadeias de suprimento e de valor e suas carteiras de projetos; b) Proporcionem a informação necessária aos consumidores a fim de promover modelos de consumo sustentável; c) Reportem dando conta da observância da

regulamentação e as medidas em relação ao acesso e repartições dos benefícios; Tudo com a finalidade de reduzir gradualmente os efeitos negativos na Diversidade Biológica, aumentar os efeitos positivos, reduzir os riscos relacionados com a Diversidade Biológica para as empresas e instituições financeiras, e fomentar ações para lograr modelos de produção sustentáveis.

Ressalta-se que a implementação exitosa do Marco exige responsabilidade e transparência, aspectos que deverão se apoiar em mecanismos eficazes de planejamento, monitoramento, apresentação de relatórios e revisão, configurando um sistema acordado, sincronizado e cíclico, que inclui elementos como: (i) EPANBs revisados e atualizados, harmonizados com o novo Marco Global da Biodiversidade e seus objetivos e metas como veículo principal para a sua aplicação, incluindo os objetivos nacionais comunicados em um formato padronizado; (ii) relatórios nacionais que incluam os indicadores apropriados; (iii) análise global da informação contida nas EPANBs, incluindo as metas nacionais, para avaliar a contribuição ao Marco Global da Biodiversidade; (iv) revisão global dos progressos coletivos na implementação do Marco Global, incluindo os meios de implementação, com base nos relatórios nacionais e, quando apropriado, de outras fontes; e (v) informação sobre os compromissos dos agentes não estatais com o Marco Global da Biodiversidade, quando apropriado.

Observa-se que estes mecanismos devem ser implementados de maneira facilitada, não intrusiva e não punitiva, respeitando a soberania nacional e evitando sobrecarregar os Estados, conforme explicitado no texto da Decisão.

Ademais, são reconhecidos os desafios específicos que enfrentam os países em desenvolvimento e a necessidade de cooperação internacional para apoiá-los em consequência, devendo ser proporcionados meios de implementação, incluindo a criação e o desenvolvimento de capacidades, apoio técnico e financeiro.

As metas do novo Marco Global da Biodiversidade ainda não foram internalizadas no Brasil, entretanto, está aberta até 29/02/2024 Consulta Pública criada pelo MMA com o objetivo de colher subsídios de diversos setores da

sociedade para a atualização da EPANB que deverá refletir as novas metas e objetivos formulados em meio à COP 15.<sup>22</sup>

#### **4. TUTELA JURÍDICA NACIONAL SOBRE ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se trata de 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, caput).

Atribui-se uma conotação multifacetária ao meio ambiente, já que o objeto protegido pelo art. 225 da Constituição Federal se verifica em cinco aspectos distintos. São eles: o Patrimônio Genético (PG) somado ao meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho (FIORILLO, 2021, p. 512).

Incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade do aspecto referente ao PG, preservar a diversidade e a integridade do PG do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (art. 225, § 1º, inc. II).

Para regulamentar o dispositivo supramencionado, o § 4º do mesmo artigo<sup>23</sup>, e as previsões da CDB sobre o tema, foi criada a Lei da Biodiversidade.

A seguir passaremos a analisar as principais disposições desta norma, incluindo os conceitos estabelecidos, as disposições referentes à Repartição de Benefícios e as infrações e sanções previstas na sua regulamentação.

---

<sup>22</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-epanb>. Acesso em: 08/11/2023.

<sup>23</sup>“§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

#### 4.1. LEI DA BIODIVERSIDADE

A Lei da Biodiversidade, mencionada diversas vezes ao longo deste trabalho, tendo em vista sua importância para o tema do ABS, dispõe sobre o acesso ao PG e ao Conhecimento Tradicional Associado (CTA) e sobre a repartição justa e equitativa de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira.

A norma desburocratiza e facilita os procedimentos de acesso, estabelecendo regras de adequação e regularização de atividades realizadas durante a vigência da MP, além de determinar as modalidades de Repartição de Benefícios (RAMOS, 2019, p. 02).

Além dos conceitos e das definições constantes da CDB, a Lei da Biodiversidade define outros que são essenciais para compreender suas disposições, modificando aqueles impostos anteriormente pela MP.

O PG é definido como a:

informação de origem genética de espécies vegetais, animais, microbianas ou espécies de outra natureza, incluindo substâncias oriundas do metabolismo destes seres vivos. (art. 2º, I, Lei da Biodiversidade)

E o acesso ao PG consiste na:

pesquisa<sup>24</sup> ou desenvolvimento tecnológico<sup>25</sup> realizado sobre amostra de patrimônio genético. (art. 2º, VIII, Lei da Biodiversidade)

---

<sup>24</sup>“atividade, experimental ou teórica, realizada sobre o patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, com o objetivo de produzir novos conhecimentos, por meio de um processo sistemático de construção do conhecimento que gera e testa hipóteses e teorias, descreve e interpreta os fundamentos de fenômenos e fatos observáveis” (art. 2º, X)

<sup>25</sup>“trabalho sistemático sobre o patrimônio genético ou sobre o conhecimento tradicional associado, baseado nos procedimentos existentes, obtidos pela pesquisa ou pela experiência prática, realizado com o objetivo de desenvolver novos materiais, produtos ou dispositivos, aperfeiçoar ou desenvolver novos processos para exploração econômica” (art. 2º, XI)

Já o CTA é definido como a:

informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético. (art. 2º, II, Lei da Biodiversidade)

E o acesso ao CTA consiste na:

pesquisa ou desenvolvimento tecnológico realizado sobre conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético que possibilite ou facilite o acesso ao patrimônio genético, ainda que obtido de fontes secundárias tais como feiras, publicações, inventários, filmes, artigos científicos, cadastros e outras formas de sistematização e registro de conhecimentos tradicionais associado. (art. 2º, IX, Lei da Biodiversidade)

Cumpra especificar que é vedado o acesso ao PG e ao CTA para práticas nocivas ao meio ambiente, à reprodução cultural e à saúde humana e para o desenvolvimento de armas biológicas e químicas, conforme explicitado no art. 5º da Lei da Biodiversidade.

Além disso, vale mencionar que o CTA é diferenciado do conhecimento tradicional associado de origem não identificável, definido como:

conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo menos, uma população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional. (art. 2º, III, Lei da Biodiversidade)

Nota-se ainda que o consentimento prévio informado é definido pela primeira vez como:

consentimento formal, previamente concedido por população indígena ou comunidade tradicional segundo os seus usos, costumes e tradições ou protocolos comunitários. (art. 2º, IV, Lei da Biodiversidade)

Ademais, importante também mencionar o disposto no art. 3º da Lei da Biodiversidade, segundo o qual o acesso ao PG ou ao CTA no Brasil e a exploração econômica de produto acabado<sup>26</sup> ou material reprodutivo<sup>27</sup> oriundo desse acesso somente serão realizados mediante (i) cadastro: instrumento declaratório obrigatório para acesso e remessa; (ii) autorização: ato administrativo que permite, sob condições específicas, o acesso e a remessa; ou (iii) notificação: instrumento declaratório que antecede o início da atividade de exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso, no qual o usuário<sup>28</sup> declara o cumprimento dos requisitos da lei e indica a modalidade de Repartição de Benefícios, quando aplicável, a ser estabelecida no Acordo de Repartição de Benefícios (ARB).

Observa-se que estes são submetidos à fiscalização, restrições e Repartição de Benefícios nos termos e nas condições estabelecidos nesta lei e no Decreto 8.772/2016. Vale mencionar ainda que são de competência da União a gestão, o controle e a fiscalização das atividades descritas, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei da Biodiversidade.

Outrossim, indispensável mencionar que foi criado no âmbito do MMA o CGen, definido como:

órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, responsável por coordenar a elaboração e a

---

<sup>26</sup>“produto cuja natureza não requer nenhum tipo de processo produtivo adicional, oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, no qual o componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado seja um dos elementos principais de agregação de valor ao produto, estando apto à utilização pelo consumidor final, seja este pessoa natural ou jurídica” (art. 2º, XVI, Lei da Biodiversidade)

<sup>27</sup>“material de propagação vegetal ou de reprodução animal de qualquer gênero, espécie ou cultivo proveniente de reprodução sexuada ou assexuada” (art. 2º, XXIX, Lei da Biodiversidade)

<sup>28</sup> “pessoa natural ou jurídica que realiza acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado ou explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado” (art. 2º, XV, Lei da Biodiversidade)

implementação de políticas para a gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios. (art. 6º da Lei da Biodiversidade )

Este órgão é formado por representação de órgãos e entidades da administração pública federal com participação máxima de 60% e a representação da sociedade civil em no mínimo 40%, assegurada a paridade entre os membros do (i) setor empresarial; (ii) do setor acadêmico; e (iii) das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais.

A seguir, trataremos os pontos principais sobre a temática da Repartição de Benefícios, delimitada pelo regulamento da Lei da Biodiversidade.

#### **4.2. REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS**

A repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes do acesso ao PG e ao CTA é tão importante que configura como o terceiro objetivo da CDB. Entretanto, faltavam diretrizes para sua implementação efetiva , o que foi solucionado pelos seus acordos acessórios internalizados no país e pela legislação nacional.

Conforme visto anteriormente, a Lei da Biodiversidade criou o FNRB, através do Programa Nacional de Repartição de Benefícios (PNRB), para, entre outras coisas, aplicar recursos em diversas iniciativas como a execução dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com o objetivo de estimular e fortalecer as práticas de povos e comunidades relevantes para a conservação da biodiversidade.

Obedecendo às disposições da CDB, a norma prevê a Repartição de Benefícios nas modalidades monetária e não monetária, a depender do tipo de acesso. A modalidade da Repartição de Benefícios monetária, estipula o valor de 1% (um por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao PG. Já a modalidade não monetária consiste na destinação de 0,75% (zero vírgula setenta e cinco por

cento) a 1% (um por cento) da receita líquida anual obtida para projetos de conservação, capacitação de pessoas, distribuição de produtos, entre outros.

O Comitê Gestor do FNRB foi criado pela Lei da Biodiversidade e regulamentado pelo Decreto nº 8.772/2016. A regulamentação da lei garantiu a inserção dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares no processo de tomada de decisão nesse colegiado do fundo, que tem como principal objetivo promover a valorização do PG e do CTA e o seu uso de forma sustentável.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi a instituição financeira selecionada para gerir os recursos do FNRB, que tem como fontes de receitas: (i) dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais; (ii) doações; (iii) valores arrecadados com o pagamento de multas administrativas aplicadas em virtude do descumprimento desta Lei; (iv) recursos financeiros de origem externa decorrentes de contratos, acordos ou convênios, especialmente reservados para as finalidades do Fundo; (v) contribuições feitas por usuários de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado para o PNRB; (vi) valores provenientes da Repartição de Benefícios; e (vii) outras receitas que lhe vierem a ser destinadas.

Ressalta-se que, com a delimitação de regras e parâmetros mais claros em torno da Repartição de Benefícios, pretendeu-se alcançar uma diminuição dos custos de transação para todos os agentes envolvidos (pesquisadores, fabricantes, Estado, povos indígenas e comunidades tradicionais). Assim, reduzem-se também o custo regulatório e a incerteza associada a atividades econômicas decorrentes ou dependentes do acesso, garantindo maior segurança jurídica.

Por fim, cumpre especificar os três tipos de Repartição de Benefícios existentes, conforme veremos a seguir.

O primeiro é aquele devido no caso de acesso ao PG. Neste caso, o usuário pode decidir se quer utilizar a modalidade monetária ou não monetária. Na modalidade monetária a porcentagem da receita líquida vai para o FNRB e na

modalidade não monetária deve ser feito um ARB com a União para determinar qual porcentagem da receita será destinada a qual projeto.

O segundo é aquele devido no caso de acesso ao CTA de origem não identificável, caso em que a única opção é a modalidade monetária, de forma que a porcentagem da receita líquida vai para o FNRB.

O terceiro é aquele devido no caso de acesso a CTA de origem identificável, caso em que os valores são negociados diretamente com o provedor do CTA acessado, sendo firmado ARB entre usuário e provedor, condicionado à obtenção do consentimento prévio informado. Além disso, o usuário deverá obrigatoriamente pagar um valor adicional de 0,5% da receita líquida anual ao FNRB destinada a beneficiar eventuais codententores do conhecimento, já que todos os conhecimentos são compartilhados entre comunidades.

Passamos para a análise das infrações e das sanções que estão previstas na regulamentação da Lei da Biodiversidade.

### **4.3. INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

Nos termos do art. 71 do Decreto nº 8.772/2016, sem prejuízo das responsabilidades penais e cíveis cabíveis, as infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções: (i) advertência; (ii) multa; (iii) apreensão; (iv) suspensão temporária da fabricação e venda do produto acabado ou do material reprodutivo derivado de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado até a regularização; (v) embargo da atividade específica relacionada à infração; (vi) interdição parcial ou total do estabelecimento, atividade ou empreendimento; (vii) suspensão de atestado ou autorização; ou (viii) cancelamento de atestado ou autorização.

A multa imposta pode variar de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), quando a infração for cometida por pessoa natural, ou de R\$ 10.000,00

(dez mil reais) a 10.000.000,00 (dez milhões de reais), quando a infração for cometida por pessoa jurídica, ou com seu concurso, conforme dispõe o art. 73.

Alguns exemplos de infrações são as seguintes: (i) explorar economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao PG ou CTA sem notificação prévia; (ii) remeter amostra de PG ao exterior sem o cadastro prévio ou em desacordo com este; (iii) requerer direito de propriedade intelectual resultante de acesso ao PG ou CTA, no Brasil ou no exterior, sem realização de cadastro prévio; (iv) acessar CTA de origem identificável sem a obtenção do consentimento prévio informado, ou em desacordo com este; e (v) deixar de pagar a parcela anualmente devida ao FNRB decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso ao PG ou CTA.

Estas infrações são apuradas em processo administrativo próprio, mediante a lavratura de auto de infração (i) pelo IBAMA; (ii) pelo Comando da Marinha, no âmbito específico de águas jurisdicionais e da plataforma continental brasileiras; e (iii) pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no âmbito específico do acesso ao PG para atividades agrícolas, conforme previsto nos arts. 92 e 93. Ao CGen cabe analisar em última instância os recursos interpostos em meio aos processos administrativos a respeito de infrações sobre o tema.

Quanto à fiscalização realizada pelo IBAMA, ficaram muito conhecidas as Operações Novos Rumos I e II, entre 2010 e 2011, que tiveram como objetivo fiscalizar e coibir as atividades em desacordo com a legislação nacional sobre ABS, após intensivo processo de capacitação específica de agentes ambientais federais.

Na primeira fase, várias empresas do setor cosmético e farmacêutico, além de universidades e centros biotecnológicos, foram alvo, ocasião em que a autarquia federal lavrou 157 Autos de Infração com multas somando um valor estimado de R\$ 107.000.000,00 (cento e sete milhões de reais)<sup>29</sup>. O objeto das infrações tinha como fato gerador acessos irregulares, ou seja, sem a devida autorização do CGen,

---

<sup>29</sup>Disponível em: [A fiscalização e o uso da biodiversidade brasileira \(migalhas.com.br\)](http://migalhas.com.br). Acesso em: 15/11/2023.

remessas inadequadas e a inexistência de Repartição de Benefícios, conforme previa a MP vigente à época.

Na segunda fase, instituições de pesquisa e empresas dos ramos farmacêutico, alimentício, agropecuário, cosmético, novos materiais e de perfumaria foram alvo de mais de 318 Autos de Infração, aplicando-se sanções ainda mais pesadas<sup>30</sup>. Aqui, o foco foi fiscalizar as empresas nacionais e estrangeiras que comercializavam produtos oriundos de acesso à biodiversidade brasileira. A maioria das autuações foi por não repartir os benefícios oriundos da exploração econômica de produtos que continham em sua formulação espécies da biodiversidade brasileira e outros foram por não responder às notificações do IBAMA e por prestar informações falsas.

Ocorre que, tendo em vista a baixa efetividade do processo de análise dos pedidos de autorização quando a MP estava vigente, conforme já abordado anteriormente, muitas vezes as empresas não podiam aguardar o alargado tempo de resposta e a grande burocracia do Poder Público.

Tendo em vista esse cenário a Lei da Biodiversidade criou um instrumento para regularização das atividades que foram realizadas em desacordo com a MP vigente à época, o Termo de Compromisso, instrumento jurídico acordado entre a União, representada pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, e o usuário, resultando na suspensão (i) da aplicação de sanções administrativas previstas na MP, desde que a infração tenha sido cometida durante a vigência da MP, isto é, até 17/11/2015; (ii) da exigibilidade das sanções aplicada com base na MP.

## 5. DESAFIOS

Embora a CDB e seus acordos acessórios exerçam importante papel na garantia da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, do controle ao acesso ao PG e ao CTA e da Repartição de Benefícios, ainda podemos observar a

---

<sup>30</sup>Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/operacao-novos-rumos-de-combate-biopirataria-entra-na-segunda-fase>. Acesso em: 15/11/2023.

existência da dominação e da exploração que as nações mais poderosas formadas, entre outras, por Estados Unidos da América, Europa, Austrália e Nova Zelândia (norte global) exercem sobre os países subdesenvolvidos presentes na África, América do Sul e Ásia (sul global) a partir da apropriação do PG e do CTA das nações ricas em biodiversidade e conhecimentos sobre ela, a exemplo do Brasil, constituindo o atual colonialismo biocultural (MIRANDA, 2018, p. 22).

Conforme desenvolvido no Capítulo 1 deste trabalho, no direito internacional, os Estados não se subordinam senão ao direito que livremente reconheceram, ou seja, os tratados internacionais só são obrigatórios para os Estados que se auto obrigarem a cumpri-los. Portanto, não basta que o Brasil internalize os dizeres da CDB e de seus acordos acessórios se outras nações desenvolvidas do norte global como os Estados Unidos da América não fizerem o mesmo.

Para que haja êxito no controle do acesso ao PG e ao CTA, deve haver cooperação internacional, conforme prevê o preâmbulo da CDB. Isto porque de nada adianta que os países megadiversos e subdesenvolvidos internalizem proteções à sua biodiversidade previstas nos tratados internacionais sem que os países exploradores dos seus recursos naturais, que sediam grandes corporações industriais de engenharia genética voltadas principalmente para os setores farmacêuticos e do agronegócio, respeitem essas tutelas jurídicas.

O colonialismo biocultural está vinculado a relações de poder e de mercado observadas no sistema internacional de patentes. Os poderes dominantes observados no norte global que detém, na maior parte das vezes, menor biodiversidade mas maior tecnologia, se apropriam dos recursos dos povos dominados, que detém, na maior parte das vezes, menor tecnologia mas maior biodiversidade, e justificam essa apropriação a partir de suas próprias doutrinas jurídicas e políticas (MIRANDA, 2018, p. 22 e 23).

Observa-se que o colonialismo biocultural pode ocorrer de maneira legal no Brasil, nos termos da Lei da Biodiversidade, ou de maneira ilegal, quando ocorre o desrespeito aos seus dispositivos, implicando em infrações e sanções

administrativas, sem prejuízo da responsabilização civil e penal, conforme explicitado no Capítulo 4 deste trabalho.

Quanto ocorre de forma ilegal, o colonialismo biocultural configura a chamada biopirataria, termo popular que não consta no nosso ordenamento jurídico, mas que, de acordo com o IBAMA, consiste na apropriação indevida de recursos da biodiversidade para uso científico ou biotecnológico<sup>31</sup>, podendo, além de prejudicar a biodiversidade brasileira e as comunidades detentoras do CTA, causar danos à imagem das empresas e prejuízos financeiros.

Assim, fica claro que o primeiro desafio identificado quanto ao tema do ABS é a existência do colonialismo biocultural, que continua existindo apesar de todos os dispositivos da CDB e seus acordos acessórios, e ainda pior, a existência de acessos ilegais ao PG e CTA, que continuam existindo apesar de sua vedação pela Lei da Biodiversidade.

Ademais, sabe-se que 75% (setenta e cinco por cento) dos ativos isolados de plantas superiores utilizados na medicina moderna foram “descobertos” pelas sociedades ocidentais a partir das utilidades identificadas pelas comunidades tradicionais (MIRANDA, 2018, p. 27). E é notório que isso ocorreu historicamente sem seu consentimento e sem a adequada Repartição de Benefícios, já que a regulamentação do tema é tão recente.

Portanto, o segundo desafio relacionado ao ABS é garantir que as comunidades tradicionais possam exercer seu direito de consentimento prévio informado e que recebam a devida Repartição de Benefícios pelos seus conhecimentos, essenciais para o desenvolvimento da medicina e para tantos outros setores.

Sobre a importância do consentimento das comunidades tradicionais sobre medidas que os afetem, não podemos esquecer da consulta prévia, livre e informada garantida pelo art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do

---

<sup>31</sup> Disponível em: [Francesa é detida em Guarulhos \(SP\) ao tentar embarcar com animais silvestres na bagagem \(ibama.gov.br\)](https://www.ibama.gov.br/francesa). Acesso em: 15/11/2023.

Trabalho sobre povos indígenas e tribais ratificada em 2002 pelo Brasil, conforme observa-se a seguir:

Artigo 6º: 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

Nesse sentido, fica clara a importância de o CGen assegurar a paridade entre o setor empresarial e o setor acadêmico com as populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, além de ser assegurado pela Lei da Biodiversidade que os detentores dos conhecimentos explorados façam parte das negociações sobre o acesso realizado, já que estes devem estar à frente das discussões que lhes dizem respeito.

Repisando, o Brasil tem imenso potencial para lucrar com sua biodiversidade a partir do ABS que pode efetivamente ser traduzido na formação de um amplo setor econômico baseado na biotecnologia e na economia verde, cooperando para o desenvolvimento econômico sustentável a nível nacional e internacional.

Nota-se que isto possibilitará, inclusive, uma alternativa de renda associada ao uso sustentável da biodiversidade brasileira às populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, reconhecendo e valorizando o

papel do modo de vida e dos conhecimentos destes para a conservação do meio ambiente do país.

Por fim, o terceiro desafio que destacamos é a necessidade de se ter um olhar interdisciplinar sobre o tema extremamente complexo do ABS, que encontra desdobramentos relacionados, entre outros, ao direito ambiental, ao direito internacional, aos direitos humanos, ao direito constitucional e ao direito de propriedade intelectual. Neste último, são notórias as críticas ao sistema de patentes, que não serão aprofundadas neste trabalho por fugirem de seu objeto, mas que não poderiam deixar de ser mencionadas.

Destarte, ficam claros alguns dos principais desafios relacionados ao tema do ABS, notadamente a existência do colonialismo biocultural e das práticas ilegais comumente referidas como biopirataria, assim como a necessidade de maior cooperação internacional para proteger o CTA e os países subdesenvolvidos, e de um olhar interdisciplinar sobre o tema do presente trabalho que abarca múltiplas dimensões em escala global.

## **CONCLUSÃO**

Como vimos, o Brasil, ainda que de forma tardia, conseguiu satisfatoriamente implementar as obrigações sobre ABS com as quais se comprometeu em meio aos tratados internacionais assinados. Isso ocorreu a partir da internalização no ordenamento jurídico brasileiro da CDB e do Protocolo de Nagoia (que foram ratificados) e das Metas de Aichi (que foram transformadas em Metas Nacionais), além da criação da Lei da Biodiversidade que diminuiu a burocracia imposta pela MP que a precedeu, revigorando e modernizando nosso sistema de regulamentação e controle das atividades que acessam o PG e o CTA da biodiversidade brasileira e garantindo a adequada Repartição de Benefícios.

Além disso, é indispensável mencionar que o Brasil está no processo de internalizar o novo Marco Global da Biodiversidade por meio de atualização da EPANB, o que será refletido em novas Metas Nacionais referentes, entre outros assuntos, ao do ABS.

Podemos, portanto, afirmar que o país contém atualmente uma boa base normativa para controlar os procedimentos referentes ao acesso ao PG e ao CTA da biodiversidade brasileira e para procurar garantir a repartição justa e equitativa de benefícios, a partir da criação do SisGen e das competências atribuídas ao CGen, ao IBAMA, ao Comando da Marinha e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, além da relevante criação do PNRB, do FNRB, e do ARB.

Nota-se que a falta de efetividade da CDB está principalmente no déficit de mecanismos jurídicos e institucionais para controlar o ABS, principalmente quanto aos países desenvolvidos e com menor concentração de biodiversidade, notadamente o norte global, que exploram os recursos dos países subdesenvolvidos, em meio ao colonialismo biocultural.

Esta problemática, ainda que amenizada pela CDB e por seus acordos acessórios, não deixou de existir e trata-se de importante ponto de estudo e debate que deve ser considerado quando analisamos o tema de ABS, sendo essencial que as nações se unam para, a partir da cooperação internacional e em respeito à soberania de todos os Estados, possam progredir juntas.

Por todo o exposto, conclui-se que, embora o Brasil tenha conseguido internalizar a CDB e o Protocolo de Nagoia, criando uma boa tutela jurídica nacional ao ABS, é importante que todas as partes interessadas e usuários que realizam o acesso ao PG ou ao CTA respeitem as obrigações impostas pelos tratados ratificados e pela Lei da Biodiversidade junto ao seu regulamento para evitar o cometimento de biopirataria, a pior face do colonialismo biocultural.

Fica claro também que não basta que o Brasil cumpra com suas obrigações internacionais, se outros Estados, principalmente os desenvolvidos que acessam recursos genéticos, não fizerem o mesmo, sendo necessário que haja maior respeito principalmente ao CTA e aos países subdesenvolvidos explorados, para que possamos alcançar o terceiro objetivo da CDB. Observa-se ainda a necessidade de

uma análise interdisciplinar do tema para garantir a justa e equitativa Repartição de Benefícios atrelada ao desenvolvimento sustentável nacional e internacional.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica/Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Secretaria da Nacional de biodiversidade, Florestas e Direitos Animais; Coordenador: Rodrigo Martins Vieira. Brasília, DF: MMA, 2023.

\_\_\_\_\_. Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a biodiversidade – EPANB: 2016-2020/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de biodiversidade, Departamento de Conservação de Ecossistemas. Brasília, DF: MMA, 2017.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Nagoia sobre acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília: MMA, 2014.

\_\_\_\_\_. Biodiversidade e Indústria: informações para uma gestão responsável/Beatriz de Bulhões Mossri. Brasília: CNI, 2012.

DINIZ, Daniela Simões. Repartição de benefícios resultantes da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado. Monografia de Especialização publicada em 2019. Acesso pela Biblioteca online da PUC.

FARACO, Marina. Pluralismos Jurídicos e Conflitos Normativos: A Solução de Antinomias Sob a Racionalidade Dualista. Capítulo 8. In: GUIMARÃES, Antônio Marcio da Cunha; MARQUES, Miguel Ângelo (Coord.). DIGE: Direito Internacional e Globalização Econômica. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 61-74.

FARACO, Marina. Poder Judiciário e crise hídrica no Brasil: o protagonismo judicial no controle de políticas públicas. In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC), Belo Horizonte, ano 9, n° 33, p.647-667, set./dez. 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

HUSEK, Carlos Roberto. Curso de Direito Internacional Público. 14ª ed. São Paulo: LTr, 2017.

MIRANDA, João Paulo Rocha de. O Marco Legal da Biodiversidade: Proteção do Patrimônio Genético e dos Conhecimentos Tradicionais Associados e suas Inconvencionalidades no Contexto do Colonialismo Biocultural. São Paulo: LiberArs, 2018.

MOTA, Daniela Ferreira da. Disciplina jurídica dos recursos biológicos no Brasil: desafios ao regime de acesso e repartição de benefícios. Dissertação publicada em 2022. Acesso pela Biblioteca online da PUC.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 14º ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, Luiza Almeida. Acesso à biodiversidade brasileira: desafios e perspectivas. Monografia de Especialização publicada em 2019. Acesso pela Biblioteca online da PUC.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público. Curso Elementar. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.