

PARECER CONJUR/MCT-LMA Nº 002/2004

**Ementa: PROTOCOLO DE CARTAGENA –  
Art. 27 - Responsabilidade e  
Compensação por Danos  
Resultantes de Movimentos  
Transfronteiriços de Organismos  
Vivos Modificados.**

**Interessada: Comissão Técnica Nacional  
de Biossegurança (CTNBio).**

I

Versam os autos sobre solicitação formulada através do MEMO Nº 009/04 pelo Coordenador-Geral da CTNBio, no sentido de obter orientação por parte desta Consultoria Jurídica a respeito dos compromissos assumidos pelo Brasil, no tocante ao cumprimento de uma série de etapas para implementação dos mecanismos técnicos e jurídicos resultantes da entrada em vigor do Protocolo de Cartagena, do qual faz parte (conhecido como Protocolo de Biossegurança), previsto para 22 de fevereiro próximo, analisando seu texto perante a legislação nacional, de modo a apontar os eventuais pontos de conflito e/ou conseqüências para o País.

2. Considerando a significativa diversidade de aspectos a serem analisados, julgamos por bem focar nosso presente pronunciamento no exame das disposições contidas no art. 27 do mencionado ajuste internacional, que se reporta às **responsabilidades e compensações por danos resultantes dos movimentos transfronteiriços de organismos vivos modificados (OVM)**, em face da necessidade de definição de posicionamento sobre a matéria, solicitada pela CTNBio em sua última reunião realizada no dia 26 de janeiro p.p., até a sua próxima reunião, marcada para o dia 30 de janeiro, perante representantes do Ministério das Relações Exteriores.

3. As demais questões, portanto, serão objeto de análise posterior, consubstanciadas em novo parecer.

II

4. No tocante ao assunto objeto de nosso exame, vejamos o que, a propósito, dispõe o mencionado art. 27 do Protocolo de Cartagena, que trata de **Responsabilidade e Compensação**, *in verbis*:

*“A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo adotará, em sua primeira reunião, um processo em relação à **elaboração apropriada de normas e procedimentos internacionais no campo da responsabilidade e compensação por danos resultantes de movimentos transfronteiriços de organismos vivos modificados**, analisando e levando em devida consideração os processos em curso no âmbito do direito internacional sobre essas matérias e procurará concluir esse processo num prazo de quatro anos.”*

*(destacamos)*

5. Ao atribuir à Conferência das Partes, que atua na qualidade de reunião das Partes do ajuste de que se trata, a missão de elaborar **“normas e procedimentos internacionais no campo da responsabilidade e compensação por danos resultantes de movimentos transfronteiriços de organismos vivos modificados”**, pressupôs o dispositivo em questão, como consequência óbvia, a tarefa preliminar de se definir três questões de fundo, quais sejam:

a – qual órgão ou entidade funcionará com autoridade para recebimento de reclamações e aplicação de eventuais penalidades;

b – quais espécies de danos serão considerados; e

c – quais espécies de indenizações e/ou sanções deverão estimadas ou fixadas caso a caso.

III

6. Poder-se-ia até argumentar a existência de um certo confronto das disposições do art. 27, sob transcrição, com as do art. 34 do mesmo texto, que se refere a **Cumprimento**, ao dispor que:

*“A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo considerará e aprovará, em sua primeira reunião, **procedimentos de cooperação e mecanismos institucionais** para promover o cumprimento das disposições do presente Protocolo e **para tratar dos casos de não-cumprimento**. Esses procedimentos e mecanismos incluirão disposições para prestar assessoria ou assistência, conforme o caso. **Esses serão distintos e***

*não prejudicarão os procedimentos e mecanismos estabelecidos pelo artigo 27 da Convenção sobre soluções de controvérsias”.*

*(nossos, os destaques)*

IV

7. Do cotejo entre os dispositivos retrotranscritos é possível observar referir-se, o primeiro, às hipóteses em que venha a ocorrer **danos** resultantes dos movimentos transfronteiriços de OVM's e, o segundo, aos casos de **não-cumprimento** das disposições do Protocolo, hipóteses entre as quais nem sempre se estabelece, pelo menos de maneira absoluta, como se poderia de início aventar, uma relação causal.

8. Isto porque, enquanto todo **dano** atribuído a algum país signatário resulte obrigatoriamente de **não-cumprimento** de determinada disposição do Protocolo (excluído, convém frisar, o advento de caso fortuito e de força maior, estranhos à disciplina contida no mencionado art. 27), o contrário, todavia, não acontece necessariamente, podendo ocorrer não-cumprimentos dos quais não resultem danos de qualquer espécie.

9. De qualquer sorte, seguindo a linha de raciocínio daqueles que poderiam defender a inexistência de distinção entre as matérias reguladas pelos dois dispositivos em exame, fica difícil, a princípio, entender porque, no tocante ao **art. 27**, incumbe à Conferência das Partes, em sua primeira reunião, a tarefa de adotar um processo de **elaboração de normas e procedimentos** na ocorrência de **danos**, enquanto, para os casos de **não-cumprimento** foi expresso o **art. 34**, no sentido de que sejam consideradas e **aprovadas**, na mesma oportunidade (primeira reunião), as medidas necessárias para sua solução.

10. Acrescente-se, ademais, encontrar-se de antemão prevista, na parte final do art. 34, a possibilidade de aplicação subsidiária, aos casos de não-cumprimento, dos mecanismos estabelecidos no art. 27 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) – citada no texto do Protocolo de Cartagena apenas como “Convenção” –, relativo especificamente à **Solução de Controvérsias**, o qual preceitua:

**“Artigo 27**  
**Solução de Controvérsias**

*1. No caso de controvérsia entre Partes Contratantes no que respeita à interpretação ou aplicação desta Convenção, as Partes envolvidas devem procurar resolvê-la por meio de negociação.*

2. Se as Partes envolvidas não conseguirem chegar a um acordo por meio de negociação, podem conjuntamente solicitar os bens oficias ou a mediação de uma terceira Parte.

3. Ao ratificar, aceitar, ou aprovar esta Convenção ou a ela aderir, ou em qualquer momento posterior, um Estado ou organização de integração econômica regional pode declarar por escrito ao Depositário que, no caso de controvérsia não resolvida de acordo com o parágrafo 1 ou o parágrafo 2 acima, aceita como compulsórios um ou ambos dos seguintes meios de solução de controvérsias:

a) Arbitragem de acordo com o procedimento estabelecido na Parte 1 do anexo II;

b) Submissão da controvérsia à Corte Internacional de Justiça.

4. Se as Partes na controvérsia não tiverem aceito, de acordo com o parágrafo 3 acima, aquele ou qualquer outro procedimento, a controvérsia deve ser submetida à conciliação de acordo com a Parte 2 do Anexo II, a menos que as Partes concordem de outra maneira.

5. O disposto neste Artigo aplica-se a qualquer protocolo salvo se de outra maneira disposto nesse protocolo."

11. Referido dispositivo, consoante se vê, estabelece diversas opções, em seus parágrafos 3 e 4, para solução da questão controversa, à escolha das partes envolvidas, que vão desde a instituição de um tribunal de arbitragem; a submissão à Corte Internacional de Justiça; a instituição de uma comissão de conciliação, ou, ainda, outra maneira que às partes convier.

12. A questão polêmica a ser considerada *in casu*, que justificaria a existência de uma suposta incompatibilidade dentro do texto do Protocolo, reside na circunstância em que venha a suceder, em virtude de eventual **não-cumprimento** do ajuste, algum **dano** à qualquer das Partes signatárias, hipótese que, a princípio (poder-se-ia argumentar), não faz parte da disciplina contida do art. 27 da CDB, o qual se reporta aos casos em que advenham controvérsias relacionadas à **interpretação** ou **aplicação** de suas disposições, e que, por tal razão, somente alcançaria os casos de não-cumprimento.

13. Todavia, mesmo nesta hipótese, entendo deva a Conferência das Partes, caso não venham a ser **aprovados** os procedimentos específicos para solução dos casos de não-cumprimento (art. 34) na primeira reunião, ou, enquanto não concluída a **elaboração** da norma que definirá as responsabilidades e compensações por danos, cuja tramitação poderá levar até quatro anos, também se valer das disposições do aludido art. 27 da Convenção sobre Diversidade Biológica.

14. E, muito embora o art. 27 da CDB passe uma certa idéia vaga de seu alcance, de que somente se destinaria a solucionar controvérsias relacionadas com sua **interpretação** ou **aplicação**, não se pode negar, contudo, a possibilidade de haver conflitos de interpretação ou de aplicação de suas disposições também em casos nos quais se torne necessário definir quais formas de solucionar eventuais **danos** decorrentes de seu **não-cumprimento** deverão ser consideradas.

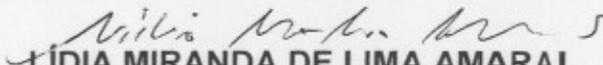
V

15. Contudo, ainda que venham a ser julgadas apropriadas as presentes ponderações, impõe-se considerar a total a ausência de parâmetros para definição de categorias de danos passíveis de indenização, bem como dos valores e/ou sanções a serem aplicadas caso a caso, conforme explicitado no parágrafo 5 deste parecer, levando-se em conta informações extraídas do documento identificado por COP/MOP n 1/9, gerado por ocasião da última reunião da Conferência das Partes, de 31 de outubro de 2003, segundo o qual, no capítulo referente a ANTECEDENTES DA NEGOCIAÇÃO DO ARTIGO 27 DO PROTOCOLO (Item I, parágrafo 7, pág. 2), determinados países presentes assinalaram inexistir normas internacionais gerais sobre responsabilidades, daí a necessidade da elaboração de um regime específico para este caso.

16. Creio, portanto, que a alternativa que melhor se apresenta no momento se encontra na missão atribuída à própria Conferência das Partes, no sentido de diligenciar de forma expedita, nomeando, logo na sua primeira reunião, os membros que farão parte do denominado **grupo especial de composição aberta de expertos jurídicos e técnicos sobre responsabilidade e compensação**, citados no documento COP-MOP/1/9, para elaboração imediata das normas e procedimentos destinados a disciplinar não só a matéria objeto do presente pronunciamento, como também as demais questões que reclamam definição.

À consideração do Sr. Consultor Jurídico.

Brasília/DF, 29 de janeiro de 2004.

  
**LÍDIA MIRANDA DE LIMA AMARAL**  
Assistente Jurídico

De acordo. Restitua-se à CTNBio.

  
**WALDEMIR ALVES DE OLIVEIRA**  
Consultor Jurídico/Substituto