



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - COMAF

---

**PARECER n. 00169/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 00744.000083/2017-90**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA:CGMF. CONSULTA FORMULADA POR ÁREA TÉCNICA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO GENÉTICO. ATIVIDADES NÃO ENQUADRADAS NO ESCOPO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2186-16/2001. RETROATIVIDADE MÍNIMA DA LEI Nº 13.123/2015. JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Finalística,

**I- RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta formulada pela área técnica deste Ministério do Meio Ambiente, mais precisamente pelo Departamento de Patrimônio Genético, órgão da Secretaria de Biodiversidade, que por meio da Nota Informativa nº 05/2017/DPG/SBio/MMA, apresenta o seguinte questionamento:

As atividades que não se enquadravam no escopo da Medida Provisória nº 2186-16/2001 e foram concluídas até a data anterior à entrada em vigor da Lei nº 13123/2015, estão ou não obrigadas a se adequarem nos termos do que estabelece o art. 37 da vigente Lei de acesso à Biodiversidade?

2. É o brevíssimo relatório.

**II- APRECIÇÃO JURÍDICA**

3. A corrente análise diz respeito ao art. 37 da Lei nº 13123/2015, que estabelece o seguinte:

Art. 37. Deverá adequar-se aos termos desta Lei, no prazo de 1 (um) ano, contado da data da disponibilização do cadastro pelo CGen, o usuário que realizou, a partir de 30 de junho de 2000, as seguintes atividades de acordo com a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001:

I - acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado;

II - exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.

Parágrafo único. Para fins do disposto no **caput**, o usuário, observado o art. 44, deverá adotar uma ou mais das seguintes providências, conforme o caso:

I - cadastrar o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado;

II - notificar o produto acabado ou o material reprodutivo objeto da exploração econômica, nos termos desta Lei; e

III - repartir os benefícios referentes à exploração econômica realizada a partir da data de entrada em vigor desta Lei, nos termos do Capítulo V, exceto quando o tenha feito na forma da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001.

4. Numa primeira leitura, o tempo verbal do termo "*usuário que realizou*" contribui para a dúvida remetida pela área técnica. É plenamente razoável entender-se que a lei se aplicaria a todos aqueles que realizaram as atividades descritas nos incisos I e II do *caput*. Assim, quem tivesse exercido as atividades de (I) acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado ou (II) exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado. Essa premissa independe, pois, se o usuário enquadrava-se ou não no escopo da Medida Provisória nº 2186-16/2001.

5. No entanto, realmente não poderia a norma obrigar retroativamente. Não pode a lei se aplicar a fatos pretéritos, marcadamente aqueles consumados como coisa julgada, ato jurídico perfeito e direito adquirido. Sobre esse ponto, convém trazer à tona o que estabelece o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º **Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.**

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

6. Nesse prisma, a Lei nº 13123/2015 não poderia almejar cuidar de casos pretéritos que se consumaram. Trata-se de ato jurídico perfeito. É de se notar, oportunamente, que o art. 37 em análise dispõe sobre casos em que há a atuação CONFORME as normas da Medida Provisória nº 2186-16/2001. Não há ato ilícito. Portanto, há empecilho evidente, marcado profundamente pelo princípio da boa-fé perante a administração pública, exigir que o usuário que agiu conforme as normas de um Estado de Direito tenha obrigações novas pelo advento de uma nova legislação.

7. É certo que os atos **concluídos** sob a égide da Medida Provisória nº 2186-16/2001 esgotaram-se e são considerados atos jurídicos perfeitos, respaldados que são, inclusive, pelo princípio da boa-fé. Sobre o tema é pacífica a jurisprudência do STF (**AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 244.578-RS**):

EMENTA: Contrato. Depósitos em caderneta de poupança. Ato jurídico perfeito. Princípio constitucional da intangibilidade das situações definitivamente consolidadas (CF, art. 5º, XXXVI). Impossibilidade da incidência de lei nova destinada a reger os efeitos futuros de contratos anteriormente celebrados. Hipótese de retroatividade mínima vedada pela Constituição da República. Precedentes do STF. Agravo improvido.

- No sistema constitucional brasileiro, a eficácia retroativa das leis - (a) que é sempre excepcional, (b) que jamais se presume e (c) que deve necessariamente emanar de disposição legal expressa - não pode gerar lesão ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada.

**- A lei nova não pode reger os efeitos futuros gerados por contratos a ela anteriormente celebrados, sob pena de afetar a própria causa - ato ou fato ocorrido no passado - que lhes deu origem. Essa projeção retroativa da lei nova, mesmo tratando-se de retroatividade mínima, incide na vedação constitucional que protege a incolumidade do ato jurídico perfeito.**

- A cláusula de salvaguarda do ato jurídico perfeito, inscrita no art. 5º, XXXVI, da Constituição, aplica-se a qualquer lei editada pelo Poder Público, ainda que se trate de lei de ordem pública. Precedentes do STF.

- A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro, notadamente os princípios - como aquele que tutela a intangibilidade do ato jurídico perfeito - que se revestem de um claro sentido de fundamentalidade.

- Motivos de ordem pública ou razões de Estado - que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas que frustram a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade - não podem ser invocados para viabilizar o descumprimento da própria Constituição, que, em tema de atuação do Poder Público, impõe-lhe limites inultrapassáveis, como aquele que impede a edição de atos legislativos vulneradores da intangibilidade do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada. Doutrina e jurisprudência.

8. Portanto, diante da vedação inclusive para a retroatividade mínima para atos normativos infraconstitucionais, forte no que prega a jurisprudência do STF, se existe a impossibilidade de pautar pela vigente legislação aqueles fatos regidos por lei antiga, com muito maior razão não poderão ser submetidos à lei atual e vigente as atividades que não se enquadravam no escopo da Medida Provisória nº 2186-16/2001 e foram concluídas até a data anterior à entrada em vigor da Lei nº 13123/2015.

### III- CONCLUSÃO

9. Ante o exposto, com fundamento no art. 131 da Constituição da República e na Lei Complementar nº 73/93, opino sobre a consulta formulada:

10. *As atividades que não se enquadravam no escopo da Medida Provisória nº 2186-16/2001 e foram concluídas até a data anterior à entrada em vigor da Lei nº 13123/2015, estão ou não obrigadas a se adequarem nos termos do que estabelece o art. 37 da vigente Lei de acesso à Biodiversidade?*

11. Não estão obrigadas, considerando o princípio da boa-fé administrativa e a vedação constitucional à retroatividade de leis, inclusive em seu patamar mínimo, conforme a jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal.

À consideração superior.

Brasília, 06 de março de 2017.

assinado eletronicamente  
PEDRO ALLEMAND  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00744000083201790 e da chave de acesso fcd25cc3

---

Documento assinado eletronicamente por PEDRO ALLEMAND VASQUES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 27101057 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PEDRO ALLEMAND VASQUES. Data e Hora: 07-04-2017 17:02. Número de Série: 168474974704078414544122878504191928157. Emissor: AC OAB G2.

---