

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

GIULIA TAVARES MURTA

**COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
CONSEQUÊNCIAS E PERSPECTIVAS DO “*DEFORESTATION ACT*” EUROPEU
PARA O BRASIL**

FRANCA

2023

Giulia Tavares Murta

Comércio internacional e desenvolvimento sustentável: consequências e perspectivas do
“*Deforestation Act*” europeu para o Brasil

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Franca.

Orientadora: Professora Doutora Jete Jane Fiorati.

Franca

2023

GIULIA TAVARES MURTA

**COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
CONSEQUÊNCIAS E PERSPECTIVAS DO “*DEFORESTATION ACT*” EUROPEU
PARA O BRASIL**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Franca.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Dra. Jete Jane Fiorati, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca/SP.

1º examinador: _____

Dr. Daniel Damásio Borges, Departamento de Direito Público, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca/SP.

2º examinador: _____

Dra. Barbara Mourão Sachett, Universidade de São Paulo (USP)

Franca, 25 de maio de 2023.

M984c

Murta, Giulia Tavares

Comércio internacional e desenvolvimento sustentável :
consequências e perspectivas do “Deforestation Act” europeu para o
Brasil / Giulia Tavares Murta. -- Franca, 2023

149 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Jete Jane Fiorati

1. comércio internacional. 2. sustentabilidade. 3. commodities
agrícolas. 4. desmatamento. 5. União Europeia. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

A pesquisa teve por objetivo principal a compreensão, aprofundamento e elucidação de uma legislação recém adotada pela União Europeia (*Deforestation Act*), que impactará diretamente as relações comerciais do bloco com o Brasil, especialmente as exportações brasileiras de *commodities* agrícolas. Isso porque, a legislação traz diversas novas obrigações e requisitos – não existentes nas regras multilaterais de comércio e, portanto, impostos unilateralmente pela União Europeia – que deverão ser cumpridos pelos exportadores, como o dever de apresentar declaração de *due diligence* na cadeia produtiva, a fim de inserir produtos no mercado europeu, o que inevitavelmente implicará em custos aos produtores brasileiros. Considerando a relevância do Brasil como potência agroexportadora e a importância da União Europeia como um dos principais destinos dessa produção, a legislação representará uma barreira regulatória importante para as exportações brasileiras para bloco, de modo que trará impactos econômicos e sociais para o Brasil, os quais buscou-se mensurar nesta pesquisa. Assim, essa dissertação contribui com a sociedade brasileira na medida em que apresenta essa nova potencial barreira ao comércio brasileiro – que não foi ainda amplamente discutida mesmo entre os produtores e exportadores de *commodities* –, esclarece os principais aspectos da legislação, aponta as dificuldades a serem enfrentadas pelos produtores e formas de saná-las e discute o posicionamento do Brasil frente ao desafio de simultaneamente finalizar as negociações do Acordo Mercosul-União Europeia e responder diplomática e politicamente ao *Deforestation Act*. Entende-se, portanto, que esta pesquisa possui potencial impacto acadêmico; por ser uma das primeiras pesquisas sobre o tema; econômico, por estar diretamente relacionada ao principal setor produtivo brasileiro; e político-social, por discutir as consequências da nova legislação para o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The main objective of the research was to understand, and elucidate the legislation recently adopted by the European Union (named Deforestation Act), which will directly impact the group's trade relations with Brazil, especially the Brazilian exports of certain agricultural commodities. This is because the legislation establishes several new obligations and requirements – not determined by the multilateral trade system and, therefore, unilaterally imposed by the European Union – that must be complied with by exporters, such as the obligation to present a statement of due diligence in the production chain, in order to insert products into the European Union market, which will inevitably introduce costs to Brazilian producers. Considering the relevance of Brazil as an agro-exporting country and the importance of the economic relation between European Union and Brazil, the legislation will represent an important regulatory barrier for Brazilian exports, in a way that may cause economic and social impacts to the country, which we sought to measure in this research. Thus, this paper contributes to the discussion as it presents this new potential barrier to Brazilian trade – which has not yet been widely discussed even among commodity producers and exporters –, clarifies the main aspects of the legislation, points out the challenges to be overcome by producers and discusses Brazil's government's position while simultaneously finalizes the negotiations on the Mercosur-European Union Free Trade Agreement and responds diplomatically and politically to the Deforestation Act. Therefore, we understand that this research has potential academic impact; for being one of the first studies on the topic; potential economic impact, as it is directly related to the main Brazilian productive sector; and potential political-social impact, considering that it discusses the consequences of the new legislation for the Mercosur and the European Union Free Trade Agreement.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Eddie e Beatriz, que nunca mediram esforços para oferecer tudo de melhor para mim e minha irmã e tornar os nossos sonhos possíveis.

À minha orientadora, Profa. Dra. Jete Jane Fiorati, que ainda na graduação me apresentou o maravilhoso mundo do Comércio Internacional e confiou a mim a oportunidade de realizar uma iniciação científica PIBIC, que deu início à minha jornada na vida acadêmica; no mestrado, de modo compreensivo, prestativo e incentivador, me auxiliou na construção deste trabalho, oferecendo ricas contribuições que somente uma pesquisadora com sua experiência e vivência poderia oferecer.

Ao Hiago, pelo companheirismo, apoio e afeto ao longo de toda a caminhada do mestrado e da vida.

À Giovanna, querida irmã, pela companhia de todos os dias, inclusive dos mais difíceis.

Aos professores Dr. Daniel Damásio Borges e Dr. Alfredo José dos Santos, por serem grandes inspirações de pesquisadores e professores desde a graduação, responsáveis por lecionar duas das matérias que mais influenciaram minha vida profissional e acadêmica, bem como pelas valiosas contribuições na banca do exame geral de qualificação do mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP-Franca, na figura de seu coordenador, Professor Dr. Victor Hugo de Almeida, pela contribuição na minha formação acadêmica e pela prestatividade e diligência em todos os casos de necessidade.

À Universidade Virtual do Estado de São Paulo – UNIVESP, pela oportunidade de exercer desde o primeiro ano do mestrado a desafiadora atividade da docência. À Revista de Estudos Jurídicos da UNESP (REJ/UNESP), pela oportunidade maravilhosa de atuar com a seleção, editoração e publicação de trabalhos.

A todos os amigos e colegas que participaram de alguma forma dessa caminhada, seja fornecendo literatura e auxiliando nos debates, seja compreendendo a necessidade de dedicação ao trabalho e oferecendo apoio. Em especial, agradeço aos colegas Johnny Tzu Sien Yu, companhia essencial para a execução de trabalhos ao longo do mestrado e compartilhamento de angústias; e Leonardo Eiji Kawamoto, por quem nutro grande admiração e considero exemplo de jovem pesquisador.

MURTA, Giulia Tavares. **Comércio internacional e desenvolvimento sustentável: consequências e perspectivas do “Deforestation Act” europeu para o Brasil.** 2023. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2023.

RESUMO

Em 2021, a Comissão Europeia publicou uma proposta de regulação para estabelecer novas regras para a importação e exportação do mercado da União Europeia de *commodities* usualmente associadas ao desmatamento e à degradação ambiental, que poderá trazer importantes impactos para as exportações brasileiras. A nova regulação está sendo denominada “*Deforestation Act*” e engloba a soja, a carne bovina, a borracha, a madeira, o cacau, o café e o óleo de palma, sendo que os produtos derivados incluem celulose, farelos e farinhas de soja, chocolate, papel e embalagens. As obrigações impostas pela regulação incluem a realização de *due diligence* (auditoria) em toda a cadeia produtiva do produto a ser importado, com a necessária apresentação de declaração de *due diligence* no processo de importação. Essa declaração deverá assegurar que o produto em questão não está associado ao desmatamento – legal ou ilegal – ou à degradação florestal em toda a sua cadeia produtiva. Este trabalho objetiva compreender o cenário em que foi proposta a nova regulação da União Europeia, demonstrando de que forma as políticas voltadas à proteção florestal e ao comércio internacional estão relacionadas. Pretende-se, ainda, entender como a atual regulação contribui para o desenvolvimento sustentável e para a proteção florestal, especialmente com a obrigação da *due diligence* nas cadeias produtivas de *commodities* agrícolas. Abordamos a relação entre comércio e meio ambiente, principalmente no âmbito da OMC e na jurisprudência do órgão sobre o tratamento das exceções não comerciais previstas no artigo XX do GATT. Apresentamos os principais aspectos do *Deforestation Act*, mostrando as disposições que provavelmente acarretarão maiores ônus para os importadores. Por fim, avaliamos as principais consequências que o Brasil poderá enfrentar com a implementação da regulação, principalmente os possíveis impactos financeiros das exportações que vão ser comprometidas, através de análise do tamanho desse mercado em termos de valor e de volume de exportações. Apontamos também como o tema do meio ambiente está sendo tratado no âmbito das negociações do Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia, de modo a mostrar que a preocupação da União Europeia com certos aspectos do desenvolvimento sustentável tem dificultado o encerramento das negociações do acordo Mercosul-União Europeia. Com este trabalho, pretendemos analisar de forma geral o regime de regulação da relação entre meio ambiente e comércio, para avaliar quais as contribuições do “*Deforestation Act*” e possíveis implicações dessa nova regulação para o Brasil e para sua relação bilateral com a União Europeia, a partir do método de abordagem dedutivo. Como métodos de procedimento, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, a partir de livros e artigos especializados no tema, acordos e tratados internacionais e decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Por fim, indicamos que o governo brasileiro terá que ficar atento para que os benefícios obtidos com as concessões tarifárias não sejam eliminados por outros tipos de medidas, como barreiras ambientais. O trabalho está inserido no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP-Franca, na área de concentração “Sistemas normativos e fundamentos da cidadania” e na linha de pesquisa “Cidadania Social e Econômica e Sistemas Normativos”.

Palavras-chave: comércio internacional. sustentabilidade. *commodities* agrícolas. desmatamento. União Europeia.

MURTA, Giulia Tavares. **International trade and sustainable development: consequences and perspectives of the European “Deforestation Act” for Brazil.** 2023. 149 p. Dissertation (Master Degree in Law) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2023.

ABSTRACT

In 2021, the European Commission published a proposal for regulation that aims to determine new rules for the import and export in the European Union market of commodities usually associated with deforestation and forest degradation, which could have significant impacts on Brazilian agricultural exports. The new regulation is being called “Deforestation Act” and encompasses soy, cattle, rubber, wood, cocoa, coffee and palm oil, and its related products, such as cellulose, soy flour, chocolate, paper and packaging. The obligations imposed by the regulation include carrying out due diligence throughout the production chain of the product to be imported, with the necessary presentation of a due diligence statement in order to import the products. This statement must ensure that the product is not associated with deforestation – legal or illegal – or forest degradation throughout its production chain. This study aims to understand the scenario in which the new regulation of the European Union was proposed, demonstrating how policies aimed at forest protection and international trade are related. It is also intended to understand how the current regulation contributes to sustainable development and forest protection, especially with the obligation of due diligence in the production chains of agricultural commodities. We address the relationship between trade and the environment, mainly within the scope of the WTO and the Appellate Body understandings on the treatment of non-trade exceptions stated in GATT Article XX. We present the main aspects of the Deforestation Act, demonstrating the provisions that are likely to place the greatest burden on importers. Finally, we assess the main consequences that Brazil may face with the implementation of the regulation, mainly the possible financial impacts of exports that will be compromised, by means of analyzing the size of the market subject to the regulation, in terms of value and volume of exports. We also point out how the issue of the environment is being addressed within the negotiations of the Mercosur-European Union Free Trade Agreement, in order to show that the European Union's concern with certain aspects of sustainable development has made it difficult to close the negotiations. With this study, we intend to analyze in general the regulatory regime of the relationship between environment and trade, to assess the contributions of the “Deforestation Act” and possible implications of this new regulation for Brazil and for its bilateral relationship with the European Union, from the deductive method of approach. As procedural methods, we carried out bibliographical and documental research, from books and articles specialized in the subject, international agreements and treaties and decisions of WTO Dispute Settlement Body. This study is part of the Postgraduate Course in Law from São Paulo State University (UNESP) - Masters, in the concentration area "Systems and Normative Foundations of Citizenship" and in the research line “Social and Economic Citizenship and Normative Systems”.

Key-words: international trade. sustainability. agricultural commodities. deforestation. European Union.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CBD – Convenção sobre Diversidade Biológica

CBDR – *Common But Differentiated Responsibilities*

CER – *Certified Emission Reuction*

CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção

COP – *Conference of Parties* (Conferência das Partes)

CQNUMC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento

EORI – *Economic Operators Registration and Identification*

ESC – Entendimento de Solução de Controvérsias

EU – *European Union*

EUA – Estados Unidos da América

EUTR – *European Union Timber Regulation*

FAO – *Food and Agriculture Organization* (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)

FEADER - Fundo Agrícola Europeu para o Desenvolvimento Rural

FLEGT – *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*

FOB – *Free on Board*

GATS – *General Agreement on Trade in Services*

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

GCF – *Green Climate Fund*

GEE – Gases causadores do Efeito Estufa

GHG – *Greenhouse gases*

IET – *International Emissions Trade*

IFF – Forum Intergovernamental de Florestas

INDCs – *Intended Nationally Determined Contributions*

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change

IPF – Painel Intergovernamental sobre Florestas

ITTA – Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais

JI – *Joint Implementation*

LDCs – *Least Developed Countries*

LULUCF – *Land Use, Land Use Change and Forestry*

MAP – Multiannual Plan

MC12 – *Ministerial Conference*

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MEAs – Acordos Multilaterais Ambientais

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NDCs – *Nationally determined contribution*

NMF – Nação Mais Favorecida

NS/AC – *National Strategy or Action Plan*

OAp – Órgão de Apelação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

PIB – Produto Interno Bruto

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

REDD – Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SMEs – *Small and Medium Enterprises*

TESSD – *Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions*

TEU – *Treaty on European Union*

TFEU – *Treaty on the Functioning of the European Union*

TRIPS – *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*

UE – União Europeia

UNCCD – Convenção das Nações Unidas para Combater a Desertificação

UNESCO – (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*

VPA – *Voluntary Partnership Agreements*

WTO – World Trade Organization

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Quadro: Principais Convenções e Acordos Internacionais em matéria de proteção florestal

Tabela 2. Reprodução do Anexo I do “Deforestation Act”

Tabela 3. Exportações do Brasil das *commodities* e produtos relevantes para a União Europeia nos últimos 10 anos em valor FOB (US\$)

Tabela 4. Exportações do Brasil das *commodities* e produtos relevantes para a União Europeia nos últimos 10 anos em quilogramas líquidos

Tabela 5. Exportações do Brasil das *commodities* e produtos relevantes para o mundo nos últimos 10 anos em valor FOB (US\$)

Tabela 6. Exportações do Brasil das *commodities* e produtos relevantes para o mundo nos últimos 10 anos em quilogramas líquidos

LISTA DE CASOS

Caso 1 – *World Trade Organization. European Communities – Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos.*

Caso 2 – *World Trade Organization. Thailand – Restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes.*

Caso 3 – *World Trade Organization. United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products.*

Caso 4 – *World Trade Organization. United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline.*

Caso 5 – *World Trade Organization. United States – Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada.*

Caso 6 – *World Trade Organization. United States – Imports of Certain Automotive Spring Assemblies.*

Caso 7 – *World Trade Organization. Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres.*

Caso 8 – *World Trade Organization. Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes.*

Caso 9 – *World Trade Organization. United States – Restrictions on Imports of Tuna.*

Caso 10 – *World Trade Organization. United States – Section 337 of the Tariff Act of 1930.*

Caso 11 – *World Trade Organization. Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon.*

Caso 12 – *World Trade Organization. United States – Restrictions on Imports of Tuna from Mexico.*

Caso 13 – *World Trade Organization. United States – Taxes on Automobiles.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	17
2 MEIO AMBIENTE E COMÉRCIO NO DIREITO INTERNACIONAL	22
2.1 Desenvolvimento sustentável e a proteção das florestas.....	22
2.1.1 As Florestas e o Regime das Mudanças Climáticas	27
2.1.2 Os Acordos Multilaterais Ambientais (MEAs) e instrumentos da “ <i>soft law</i> ”	38
2.2 Meio Ambiente e as Exceções Não Comerciais na Organização Mundial do Comércio.....	45
2.2.1 O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: noções preliminares.....	51
2.2.2 As exceções não comerciais: alíneas a) e g) do artigo XX do GATT.....	61
3 PROPOSTA DA COMISSÃO EUROPEIA SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO, NO MERCADO EUROPEU, DE CERTAS <i>COMMODITIES</i> E PRODUTOS ASSOCIADOS AO DESMATAMENTO E À DEGRADAÇÃO DAS FLORESTAS: O “ <i>DEFORESTATION ACT</i> ”	70
3.1 Principais disposições do “Deforestation Act”: abrangência, objetivos e <i>enforcement</i>	76
3.2. <i>Due diligence</i> como instrumento para assegurar cadeias produtivas livres de desmatamento.....	101
3.3 Contribuições do <i>Deforestation Act</i> ao regime de proteção florestal: breves considerações	109
4 CONSEQUÊNCIAS E PERSPECTIVAS DO <i>DEFORESTATION ACT</i> PARA O BRASIL E PARA AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE <i>COMMODITIES</i>	118
4.1. Análise das exportações brasileiras potencialmente afetadas pelo “<i>Deforestation Act</i>”	118
4.2 Os reflexos do “<i>Deforestation Act</i>” para o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia.....	126
4.3 Posicionamento do Brasil frente ao “<i>Deforestation Act</i>”: considerações sobre a “<i>joint letter</i>” apresentada na OMC	130
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	141

1 INTRODUÇÃO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Em 2021, a Comissão Europeia publicou uma proposta de regulação para estabelecer novas regras para a importação e exportação do mercado da União Europeia de *commodities* usualmente associadas ao desmatamento e à degradação ambiental.

A regulação proposta trará a imposição de obrigações para os produtores de determinadas *commodities* e produtos derivados que desejem importar para a União Europeia. As *commodities* em questão são a soja, a carne bovina, a borracha, a madeira, o cacau, o café e o óleo de palma, e os produtos derivados incluem celulose, farelos e farinhas de soja, chocolate, papel e embalagens, entre outros produtos importantes na pauta agroexportadora brasileira.

As obrigações impostas pela regulação incluem a realização de *due diligence* (auditoria) em toda a cadeia produtiva do produto a ser importado, com a necessária apresentação de declaração de *due diligence* no processo de importação. Essa declaração deverá assegurar que o produto em questão não está associado ao desmatamento ou degradação florestal em toda a sua cadeia produtiva.

As penalidades para os operadores que descumprirem com o regulamento ainda serão definidas pelos Estados-membros da União Europeia, mas incluirão: a) Multas proporcionais ao dano ambiental incorrido e ao valor dos produtos relacionados; para pessoas jurídicas, a multa deverá ser de até 4% do faturamento anual da empresa na União Europeia; b) Confisco dos produtos relevantes do operador ou comerciante; c) Confisco das receitas originárias das transações com os produtos relevantes; d) Exclusão temporária por no máximo 12 meses dos processos de compras públicas; e) Proibição temporária de importação dos produtos relevantes no mercado da União Europeia, em caso de infração séria ou reiterada; e f) Proibição do uso do procedimento de *due diligence* simplificada.

Embora a declaração de *due diligence* deva ser providenciada pela pessoa que está inserindo os produtos relevantes no mercado da União Europeia, as obrigações de controle, registro, disponibilização e comprovação das informações poderão recair sobre os produtores e fornecedores brasileiros, que deverão estar preparados para prestar e comprovar as informações requeridas.

Poderão ser exigidas, entre outras: a) Informações de contato de qualquer empresa ou pessoa de quem tenha recebido ou fornecido os produtos relevantes; b) Informações adequadas e verificáveis de que a produção foi realizada em conformidade com a legislação pertinente do Brasil (país de produção), incluindo em matéria de direitos humanos, e de que as *commodities*

e produtos derivados são livres de desmatamento (legal e ilegal); c) Coordenadas de geolocalização, latitude e longitude dos terrenos onde foram produzidos os bens, bem como data ou intervalo de tempo de produção. No caso de produtos derivados da pecuária bovina (que contenham ou tenham sido feitos a partir da criação de gado) deverá ser apresentada a geolocalização de todos os estabelecimentos em que o gado foi mantido;

As autoridades competentes da UE terão acesso às informações fornecidas pelas empresas e poderão realizar verificações periódicas para atestar a veracidade das informações prestadas. Considerando a prática das autoridades, as verificações incluirão, principalmente, o exame dos sistemas internos das empresas e dos processos de auditoria utilizados para apresentar a declaração de *due diligence*, bem como a análise da documentação e dos registros utilizados para comprovar a conformidade dos produtos com o regulamento.

Contudo, o regulamento também prevê a utilização de mecanismos adicionais para as verificações, tais como: o uso de ferramentas de monitoramento remoto de imagens por satélite para verificar se os produtos vêm de regiões desmatadas; a análise de DNA para verificar a origem dos produtos; e verificações *in loco*, sendo que está aberta a possibilidade de que sejam realizadas auditorias em campo também na sede dos produtores brasileiros, caso haja anuência do governo brasileiro por meio de acordo de cooperação.

Nos termos da legislação, somente serão considerados “livres de desmatamento” os produtos originários de áreas florestais que não tenham sido objeto de desmatamento ou degradação ambiental após 31 de dezembro de 2020. As disposições mais relevantes incluindo a obrigação de prestar declaração de *due diligence*, entrarão em vigor 18 meses após a publicação, sendo que as micro e pequenas empresas terão seis meses adicionais para implementar as obrigações. No prazo de 18 meses a contar da entrada em vigor do regulamento, a Comissão classificará os países, ou suas partes, como baixo risco, risco padrão ou alto risco. Os países de baixo risco estarão submetidos a um procedimento simplificado de *due diligence*.

O *Deforestation Act* é uma das iniciativas adotadas pela União Europeia no âmbito do *EU Green Deal*, não estando, portanto, isolada. O *Green Deal* é um conjunto de estratégias adotadas pela União Europeia a partir de 2019 com o objetivo de promover a transição do bloco para uma economia mais “verde” e sustentável. Outras medidas de cunho ambiental já estão sendo adotadas pelo bloco, considerando a ambiciosa meta de redução das emissões do continente em pelo menos 55% até 2030 (em comparação com os níveis de 1990) e neutralidade climática até 2050, determinadas pela Europa no âmbito do Acordo de Paris.

Considerando a importância do *Deforestation Act* para as exportações brasileiras de *commodities*, bem como sua iminente aprovação, esse trabalho se propõe a compreender as principais disposições do novo regulamento e as obrigações que irá impor aos produtores brasileiros. Dessa forma, inicialmente pretende-se compreender o contexto em que a regulação está inserida no tocante ao regime de proteção global das florestas, dado que o texto é claro ao determinar que desmatamento será considerado como “a conversão de florestas para uso agrícola, induzida pela ação humana ou não”, e degradação florestal significa “alterações estruturais da cobertura florestal, que se traduzem na conversão de florestas primárias, ou em regeneração natural em florestas plantadas ou em outras terras arborizadas, e na conversão de florestas primárias em florestas plantadas”. Assim, é evidente que a legislação tem uma preocupação específica com o ecossistema das florestas.

As florestas são essenciais para algumas das necessidades básicas do homem, como água, alimentação, abrigo, medicação, combustível, ração para animais e madeira. Muitos são os benefícios para o meio ambiente, como o importante papel que desempenham no ciclo hidrológico, na conservação do solo, na prevenção das mudanças climáticas, na proteção contra a desertificação e na preservação da diversidade biológica. As florestas também desempenham um papel social, como abrigar grupos indígenas e oferecer atividades recreativas e turísticas.

As ações antrópicas de desmatamento e degradação florestal, portanto, podem ocasionar não apenas a liberalização de gases causadores do efeito estufa, outrora armazenados nas florestas, como também agravar questões econômicas, sociais e mesmo climáticas. Por isso é que o cuidado com o manejo florestal tem sido largamente debatido no âmbito internacional, também atrelado a questões de Direitos Humanos, que, por se tratarem de temas extremamente relevantes, são discutidos de forma reiterada no cenário internacional, a fim de desenvolver condutas internacionais para disciplinar as atividades humanas e reparar os danos já existentes.

Em fevereiro de 2023, a União Europeia publicou o texto final da proposta de regulação, aprovado no âmbito das negociações interinstitucionais realizadas entre Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, indicando grandes chances de publicação formal ainda no primeiro semestre de 2023. Seguindo essa tendência, em abril de 2023 o Parlamento formalmente aprovou a proposta, que agora tramita no Conselho para aprovação formal pelo órgão. Uma vez aprovada, a proposta deverá ser publicada no Diário Oficial da União Europeia e entrará em vigor 20 dias após sua publicação.

Assim, embora o texto em análise não se trate de uma legislação formalmente publicada e adotada, há fortes indícios de que a regulação será aprovada nos termos em que atualmente

tramita no Conselho, dado que o texto já foi aprovado nas negociações informais e, por essa razão, é relevante que o texto seja discutido e compreendido pelos produtores/exportadores brasileiros e pelo governo do Brasil.

Este trabalho objetiva compreender o cenário em que foi proposta a nova regulação da União Europeia para combate ao desmatamento nas cadeias produtivas de *commodities* agrícolas, demonstrando de que forma as políticas voltadas à proteção florestal e ao comércio internacional estão relacionadas. Pretende-se ainda entender como a atual regulação contribui para o desenvolvimento sustentável e para a proteção florestal, especialmente com a obrigação da *due diligence*.

Na segunda seção, buscou-se entender e apresentar como está sendo construído o regime internacional de proteção florestal, considerando a inexistência de um acordo multilateral sobre o tema. Procuramos avaliar como a proteção florestal está prevista em tratados, convenções e acordos internacionais e também as principais disposições desses acordos, em que nível e em que medida eles visam a proteger as florestas, inclusive compreendendo-as como uma parte importante do combate às mudanças climáticas.

Ainda na segunda seção, abordamos a relação entre comércio e meio ambiente, principalmente no âmbito da OMC, considerando que as discussões sobre essa relação são antigas e já foram levadas para serem decididas pelo Órgão de Solução de Controvérsias. Além disso, abordamos brevemente a jurisprudência do órgão sobre o tratamento das exceções não comerciais previstas no artigo XX do GATT, para compreender os elementos necessários para que uma medida implementada por um Estado a despeito de restringir o comércio possa ser considerada em conformidade com esse acordo.

Na terceira seção, foram apresentados os principais aspectos da proposta de regulação da União Europeia para disponibilização de determinados produtos derivados de *commodities* agrícolas no mercado interno, que está sendo chamada de “*Deforestation Act*”, mostrando as disposições que provavelmente acarretarão maiores ônus para os importadores, seus conceitos, objetivos e obrigações impostas aos importadores, da avaliação de impacto regulatório feita pela comissão europeia antes de propor a medida. Ainda nessa seção, procuramos entender em quais aspectos essa legislação da União Europeia avança com relação ao que já existia de proteção florestal no âmbito internacional, além de indicar também como a obrigatoriedade de uma *due diligence* contribui para isso.

Na quarta seção, abordamos as principais consequências que o Brasil poderá enfrentar com a implementação da regulação, principalmente os possíveis impactos financeiros das

exportações que vão ser comprometidas, sendo que para isso, analisamos o tamanho desse mercado em termos de valor e de volume de exportações. Avaliamos também como o tema do meio ambiente está sendo tratado no âmbito das negociações do Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia, de modo a mostrar que a preocupação da União Europeia com certos aspectos do desenvolvimento sustentável não é nova e não surge com o “*Deforestation Act*”. Na verdade, a regulação tem dificultado o encerramento das negociações do acordo Mercosul-União Europeia. Apresentamos o posicionamento do Brasil frente ao “*Deforestation Act*” por meio da *joint letter* que apresentou à OMC e as discussões a respeito de se essa regulação está ou não em conformidade tanto com a jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias acerca do artigo XX do GATT, quanto com os princípios do Direito Internacional, como o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Por fim, indicamos que o governo brasileiro terá que ficar atento para que os benefícios obtidos com as concessões tarifárias não sejam eliminados por outros tipos de medidas, como barreiras ambientais.

Este trabalho foi realizado a partir do método dedutivo, ao analisar de forma geral o regime de regulação da relação entre meio ambiente e comércio, para avaliar quais as contribuições do “*Deforestation Act*” e possíveis implicações dessa nova regulação para o Brasil e para sua relação bilateral com a União Europeia. Como métodos de procedimento, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, a partir de livros e artigos especializados no tema, acordos e tratados internacionais e decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

A presente pesquisa possuiu um caráter fundamentalmente exploratório, no sentido de trabalhar com um problema pouco abordado em pesquisas e produções acadêmicas, tendo em vista que se trata de uma regulação nova, que ainda está em fase de implementação; qualitativo, de modo a estabelecer uma análise conteudista da doutrina e dos documentos internacionais; e descritivo, pois, com esta pesquisa, pretende-se realizar a identificação, o registro e a análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com a realidade normativa e prática da legislação.

2 MEIO AMBIENTE E COMÉRCIO NO DIREITO INTERNACIONAL

Esta seção dedica-se a estudar o histórico da construção e evolução do regime internacional de proteção das florestas, que foi formado e desenvolvido junto ao conceito de desenvolvimento sustentável. Também será demonstrado como o debate sobre a proteção do meio ambiente e a busca pelo desenvolvimento sustentável foram levados para a Organização Mundial do Comércio, e as contribuições da OMC para o debate.

2.1 Desenvolvimento sustentável e a proteção das florestas

Historicamente, até o início da era industrial, havia equilíbrio entre os fluxos do carbono, que era aprisionado principalmente na forma de matéria orgânica nos reservatórios terrestres (como nas florestas ou outras formas vegetação) e marinhos, e o carbono sob a forma de gás, que era devolvido para o reservatório da atmosfera, como decorrência dos fluxos de carbono no respectivo ciclo biogeoquímico. Este equilíbrio foi rompido pela ação humana, que passou a provocar o aumento dos níveis de concentração de carbono no reservatório atmosférico, principalmente a partir da era industrial¹.

As emissões de gases do efeito estufa (GEEs) provenientes do uso do solo, mudança de uso do solo e do setor florestal (*Land use, land use change and forestry – LULUCF*) ajudam a agravar este desequilíbrio entre o carbono que sai da atmosfera para os outros reservatórios e o carbono que entra na atmosfera proveniente de reservatórios terrestres e marinhos. Avaliações mais recentes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) indicam que, historicamente, as mudanças no uso do solo (expansão de fronteiras agrícolas, assentamentos urbanos, queimadas e incêndios, degradação florestal e desmatamento, por exemplo) são responsáveis por parte relevante das emissões totais de CO₂ causadas por ações humanas, perdendo apenas para as emissões decorrentes do uso de combustíveis fósseis e das atividades industriais².

¹ SOUZA, Luciano Pereira de. **Proteção das florestas no direito ambiental internacional**: considerações sobre o reconhecimento e implementação de obrigações vinculantes relacionadas aos objetivos globais sobre florestas. 2023. 330 f. Tese (Doutorado em Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2017. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/4241/2/Luciano%20Pereira%20de%20Souza.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023. p. 35.

² Para mais informações, conferir o Painel “a)” do *Climate Change 2023: Synthesis Report* (IPCC. **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Geneva: IPCC, 2023, p. 43)

Florestas saudáveis são vitais para o crescimento e desenvolvimento sustentável, posto que ecossistemas florestais são os maiores reservatórios terrestres de carbono ou GEEs, auxiliando diretamente na mitigação das mudanças climáticas. As florestas naturais ou plantadas e as demais formas de vegetação armazenam o carbono (precursor do gás carbônico) sob a forma de matéria orgânica, seja na biomassa das árvores (acima e abaixo do solo), no próprio solo, ou na camada de serrapilheira formada por folhas mortas e outros restos de vegetais e demais organismos, que se deposita e se acumula sobre o solo. Por serem reservatórios naturais de GEEs, podem funcionar como fonte de carbono, em caso de desmatamento e degradação florestal, ou como sumidouros de carbono, no caso de florestamento/recuperação florestal, de modo que a sua manutenção e manejo sustentáveis são essenciais para o controle do sistema climático.

Além disso, as florestas regulam os ciclos da água e das chuvas, auxiliando na manutenção estável dos ambientes locais. Também contêm mais de 60 mil diferentes tipos de espécies de árvores diferentes, fornecendo habitat natural para centenas de espécies animais. Para além da vida animal e vegetal, o Banco Mundial estima que aproximadamente 1,6 bilhões de pessoas no mundo dependem das florestas para sua sobrevivência, seja como fonte de atividade econômica, seja por desempenharem atividades que dependem diretamente de florestas³, incluindo 60 milhões de povos indígenas⁴.

Em 2020, 31% da área terrestre do Planeta Terra – 4 bilhões de hectares – era coberto por florestas, sendo que aproximadamente 45% desse volume está localizado na região entre os trópicos. De 2015 a 2020, a taxa de desmatamento foi estimada em 10 milhões de hectares por ano, em razão dos mecanismos de florestação e reflorestação em algumas regiões, essa taxa foi metade disso.⁵ A perda de florestas, particularmente florestas naturais, foi especialmente alta na região tropical, uma questão de particular preocupação, considerando que as florestas tropicais são responsáveis por aproximadamente dois terços da biodiversidade no mundo.

Por essas razões, a proteção das florestas e a agenda florestal foram inseridas nas discussões sobre desenvolvimento sustentável. Ainda em 1992, durante a ECO92, já se pretendeu criar um instrumento para dispor acerca da conservação das reservas florestais. Embora as discussões não tenham dado origem a um instrumento vinculante, mas sim a uma

³ THE WORLD BANK. **Forests sourcebook**: practical guidance for sustaining forests in development cooperation. Washington: The World Bank, 2008. p. 189.

⁴ *Idem*, p. 39.

⁵ FAO. **The state of the world's forests**: forest pathways for green recovery and building inclusive, resilient and sustainable economies. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2022. p. 6.

Declaração de Princípios sobre Florestas⁶, há de ser reconhecido o avanço em se obter o consenso sobre princípios na gestão de florestas que, conforme ressaltado por Avzaradel⁷, são capazes tanto de informar a elaboração de um tratado sobre o tema, quanto de orientar políticas públicas nacionais e ações de cooperação internacional nesta seara.

Já no preâmbulo, a Declaração vincula às florestas toda a série de questões ambientais e de direito ao desenvolvimento sustentável, razão pela qual deve ser tratada e protegida de forma holística, com a inclusão dos chamados usos tradicionais.⁸ O princípio 4º determina que deve ser reconhecida a importância das florestas para a manutenção do equilíbrio dos recursos hídricos e da biodiversidade, dentre outros processos ecológicos. O 5º princípio determina a consideração dos povos originários (povos indígenas) e das comunidades tradicionais, prevendo o apoio e o estímulo às práticas culturais sustentáveis que agreguem valor e permitam um manejo sustentável das florestas. O art. 6º, por sua vez, trata da importância das florestas para o suprimento das demandas energéticas, cujo potencial de fornecimento de energia, a partir das práticas de manejo sustentável – incluídas ações de florestamento e reflorestamento – deve ser reconhecido. Esse é um dos artigos mais extensos da declaração. As florestas plantadas são vistas como importantes para o suprimento de alimentos, energia e insumos industriais, devendo o seu manejo diminuir a pressão sobre as florestas primárias. Esforços para o aumento da cobertura florestal devem compreender ações de florestamento e reflorestamento (por exemplo, de áreas degradadas), e a conservação dos recursos existentes. A parte final da Declaração traz uma ênfase na necessidade de mecanismos de financiamento, pela comunidade internacional, de iniciativas em países em desenvolvimento, bem como de mecanismos de apoio e transferência de tecnologia, cooperação e troca de informações⁹.

Contudo, foi principalmente a partir da admissão do florestamento e reflorestamento como mecanismos de flexibilização do Protocolo de Quioto, entre os anos de 2005 e 2007, que se passou a entender a proteção florestal como parte importante dos mecanismos de controle das mudanças climáticas. Além disso, diante do teor do Acordo de Paris, em 2015, Luciano de

⁶ A Declaração de Princípios sobre Florestas, ou simplesmente Princípios sobre Florestas, é o nome informal dado à Declaração oficial de princípios, sem força jurídica obrigatória, para um consenso global quanto à gestão, a conservação e o desenvolvimento sustentável de florestas de todos os tipos.

⁷ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Direito internacional ambiental e florestas no contexto das mudanças climáticas: primeiras impressões. *CONPEDI Law Review*, v. 3, n. 2, 2017. p. 5.

⁸ UNITED NATIONS. **Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests**: note by the Secretary-General of the Conference. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment and Development, 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/144461>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 1.

⁹ *Idem*, p. 7-8.

Souza conclui que a questão florestal estará em pauta de forma permanente no regime ambiental internacional, em razão dos seguintes elementos:¹⁰:

(i) as contabilizações nacionais de gases de efeito estufa ou GEE (as quais devem ser obrigatoriamente monitoradas e reportadas pelos países partes e sujeitas a verificação dos órgãos competentes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima), também devem incluir as emissões e capturas de GEE provenientes do setor de uso do solo, mudança de uso do solo e florestas (*Land Use, Land Use Change and Forestry*, conhecido pela sigla LULUCF);

(ii) o artigo 5º do Acordo de Paris reitera e estabelece que as partes deverão adotar medidas para conservar e fortalecer sumidouros e reservatórios de GEE, referindo-se expressamente às florestas, reconhecidas como sistemas naturais de captura e estoque de carbono com a melhor relação custo-benefício; e

(iii) o mesmo artigo 5º do Acordo de Paris estimula as partes a adotarem mecanismos de pagamento por resultados de redução de desmatamento, degradação florestal, aumento de estoque de carbono florestal, conservação e manejo sustentável de florestas nos países em desenvolvimento, além de incentivar a adoção de políticas alternativas, como as abordagens conjuntas de mitigação e adaptação visando o manejo integral (proteção integral) e sustentável de florestas.¹¹

Pensando nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, que é parte da agenda mais atual de proteção florestal, verifica-se que a proteção florestal também é imprescindível para o cumprimento de diversos ODS. Frutas silvestres, castanhas, nozes e cogumelos são fontes de dieta alimentar (ODS 2). Plantas medicinais são frequentemente o primeiro recurso para o tratamento de doenças (ODS 3). Produtos florestais fornecem mais de 20% da renda doméstica de famílias locais (ODS 1) e sabe-se que o extrativismo controlado e legal é fonte de renda em razão dos diversos produtos que podem ser extraídos das florestas, seja diretamente da madeira ou sejam dos frutos e flores. Florestas tropicais protegem a maior parte da diversidade biológica terrestre do planeta (ODS 15). Além disso, as florestas são um

¹⁰ SOUZA, op. cit., p. 31.

¹¹ Conforme aponta Luciano de Souza, a partir dessas disposições, é possível verificar que o Acordo de Paris parece reconhecer que as florestas não são importantes apenas porque são úteis em ações de mitigação e adaptação: elas adquirem valor e importância próprios, que não tinham sido reconhecidos em MEAs anteriores, posto que, até o Acordo de Paris, não havia instrumento vinculante florestal e as florestas apareciam somente como questões transversais nos demais MEAs. Com isso, verifica-se que o Acordo de Paris vai além daquela visão inicial do regime de combate às mudanças climáticas que qualificava as florestas primordialmente como estoques de carbono, e passa a reconhecer a importância das florestas para além do fato de serem sumidouros e reservatórios de carbono. (*Idem*, p. 33).

meio seguro e natural para capturar e armazenar carbono, assim, são reconhecidas cada vez mais como essenciais para qualquer estratégia que busque estabilizar o clima (ODS 13)¹².

Ainda acerca do controle climático, a perda da cobertura florestal também afeta o ciclo da água, ameaçando secar os "rios voadores" que transportam o vapor d'água que provém da transpiração da floresta e precipitam como chuva em lavouras distantes, sendo essenciais, portanto, para a manutenção das chuvas e, por consequência, continuidade do desenvolvimento da agropecuária. A cobertura florestal também é vital para a filtragem da água, controle da erosão e sedimentação de reservatórios de água, inclusive de hidrelétricas, de modo que contribuem não só para a manutenção da vida na água (ODS 14), como também no acesso à energia limpa (ODS 7).

Aves, morcegos e abelhas fazem a polinização essencial nas florestas e permitem o controle de pragas. O desmatamento também afeta a produtividade agropecuária, atividade-chave para o combate à fome e para a construção de estratégias que diminuam a insegurança alimentar (ODS 2). Embora o papel das florestas no avanço do objetivo relacionado à "Vida Terrestre" (ODS 15) seja mais visível, há uma significativa contribuição das florestas também para a "Vida na Água" (ODS 14). Os manguezais, por exemplo, que são um tipo de cobertura florestal, servem como berçários para peixes marinhos que vivem em zonas costeiras e também em alto-mar. A perda de florestas no delta do Rio Mekong, no Vietnã, foi acompanhada de redução na atividade pesqueira.¹³

Uma das principais características do chamado Direito Internacional Ambiental traduz-se numa enorme proliferação de tratados, convenções e protocolos internacionais, multilaterais e bilaterais, voltados para a proteção ambiental. Sublinha Avzaradel¹⁴ que, desde o relatório Nosso Futuro Comum, ficou claro que os grandes problemas ambientais não poderão ser resolvidos por um único Estado isoladamente, por mais recursos que tenha, razão pela qual tais problemas (desertificação, mudanças no clima e biodiversidade, apenas para citar os exemplos mais notórios) demandam cooperação e esforços por parte de toda a comunidade internacional.

A fim de proteger bens e recursos ambientais para o bem-estar da humanidade (e das gerações futuras), é que os tratados que fundamentam o regime ambiental internacional foram assinados. São tratados gerais definidores de conceitos, princípios e obrigações gerais, que

¹² SEYMOUR, Frances; BUSCH, Jonah. Um Olhar Sobre as Florestas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **WRI Brasil**, 28 set. 2017. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/um-olhar-sobre-florestas-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 01 mar. 2023.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ AVZARADEL, *op. cit.*, p. 2

estabelecem fóruns internacionais permanentes para a tomada de decisões, como a adoção de protocolos (tratados específicos). Não obstante, como sabido, a consolidação de normas ambientais internacionais necessita de sua ratificação e aplicação por determinado número mínimo de Estados.

A governança internacional das florestas inclui políticas internacionais e estruturas legais para proteção de florestas, além de acordos que facilitam o desenvolvimento e a implementação dessas políticas. A seguir, será descrito um breve histórico do regime internacional de proteção florestal, a fim de se compreender sua abrangência e principais diretrizes de governança e proteção florestal.

2.1.1 As Florestas e o Regime das Mudanças Climáticas

Antes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992, poucos eram os tratados que, de alguma forma, mesmo que limitada, protegiam as florestas. Pedro Avzaradel destaca apenas dois: a Convenção das Nações Unidas sobre Patrimônio da Humanidade de 1972, também conhecida como Convenção da UNESCO, e o Acordo Internacional sobre Comércio de Madeiras Tropicais¹⁵.

Após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), também chamada de *Earth Summit*, realizada no Rio de Janeiro em 1992, pode-se considerar que o desenvolvimento de políticas internacionais relacionadas à proteção florestal foi relativamente rápido, principalmente porque, além de seus documentos fazerem menção à proteção florestal – principalmente a Declaração de Princípios não vinculantes e a Agenda 21 (especialmente o Capítulo 11) – a ECO 92 deu origem às Convenções sobre Biodiversidade e Mudanças Climáticas, que abordam de forma mediata a proteção das florestas.¹⁶

A ECO 92 identificou os países desenvolvidos como os principais vilões da poluição mundial e criou metas de redução das emissões de dióxido de carbono (CO²), com o objetivo de estacionar as emissões, até o ano de 2000, nos mesmos níveis de 1990. Foi no âmbito dessa Conferência que foi assinada a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC ou UNFCCC, sigla em inglês, que significa *United Nations Framework Convention on Climate Change*).

¹⁵ *Idem*, p. 4

¹⁶ *Idem*, p. 5

A UNFCCC adotou a Conferência das Partes (*Conference of Parties* ou simplesmente COP) como centro para debate anual acerca das mudanças climáticas, discussão de soluções para os problemas ambientais e negociação de acordos relacionados ao tema. No âmbito da UNFCCC, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) reúne cientistas independentes do mundo todo para averiguar anomalias nos dados de temperatura observados, que, desde a ECO 92, indicam uma tendência de aquecimento global devido às ações antrópicas.

Assim, a mitigação das mudanças climáticas é um dos componentes fundamentais da UNFCCC, juntamente com a adaptação, o financiamento, a transferência de tecnologia e capacitação, a transparência de ação e suporte, os instrumentos econômicos e a revisão periódica. As ações de mitigação no âmbito da UNFCCC estão basicamente relacionadas com: (i) a redução das emissões dos gases de efeito estufa, o que significa evitar emissões projetadas; e (ii) aumento de sumidouros e reservatórios desses gases, ou seja, a remoção de gases de efeito estufa da atmosfera do planeta. No âmbito da UNFCCC, foi estabelecido que a diminuição do nível das emissões deveria ser alcançada em um prazo que permitisse aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, assegurando que a produção de alimentos não seja ameaçada e, principalmente, permitindo que o desenvolvimento econômico prossiga de maneira sustentável.

Para Luciano¹⁷, ao analisar-se o texto da UNFCCC com foco na proteção florestal enquanto reservatório de GEE, é possível verificar que o Artigo 4.1 (d) da Convenção já antecipava a proteção das florestas e o controle do desmatamento e da degradação ambiental como parte da política de combate às mudanças climáticas, ao prever como obrigação dos Estados-partes:

- a) promoção da gestão sustentável das florestas enquanto reservatórios de GEE;
- b) promoção da conservação e, conforme o caso, o fortalecimento das florestas, enquanto reservatórios de GEE;
- c) cooperação na conservação e fortalecimento das florestas.

Em decorrência da UNFCCC, passaram a ser realizadas as Conferências das Partes. A 1ª Conferência das Partes da Convenção, realizada em Berlim, na Alemanha, em 1995, contou com a participação de mais de 110 países e estabeleceu o Mandato de Berlim, cujo foco era o consenso entre os países de que eram necessárias medidas urgentes no combate ao efeito estufa,

¹⁷ SOUZA, *op. cit.*, p. 32.

visto que a concentração de CO² na atmosfera continuaria aumentando durante os anos seguintes, mesmo com o congelamento das emissões.

Além das várias resoluções adotadas pelo Mandato de Berlim, feita a primeira revisão de adequação, chegou-se à conclusão de que o compromisso estabelecido pelos países desenvolvidos – redução das emissões até o ano de 2000, para os níveis de 1990 – não seria suficiente para atingir os objetivos de longo prazo previstos pela UNFCCC. As Partes então acordaram que deveria ser constituído um protocolo ou instrumento com vinculação jurídica, que tornasse a questão oficial. Dessa forma, foi definido o prazo do ano de 1997 para que as Partes apresentassem oficialmente esse documento. Assim, em 1996, foi realizada em Genebra, na Suíça, a COP 2, em que se acordou que os países em desenvolvimento poderiam enviar uma comunicação preliminar à UNFCCC, solicitando auxílio financeiro e tecnológico.

Um ano após a COP 2, foi realizada a 3ª Conferência das Partes (COP 3), que contou com a participação de mais de 150 países, culminando com a adoção de um Protocolo segundo o qual os países industrializados deveriam reduzir suas emissões de GEEs em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990, até o período entre 2008 e 2012. Esse compromisso foi chamado de Protocolo de Quioto¹⁸.

Assim, o Protocolo de Quioto é um acordo internacional fruto da 3ª Conferência das Partes (COP 3) da UNFCCC, realizada em Quioto, no Japão, no ano de 1997. O documento é considerado um complemento à Convenção sobre Mudança do Clima, por trazer metas de redução das emissões de GEEs. Tanto o Protocolo de Quioto, quanto a Convenção-Quadro, reconhecem que os países desenvolvidos possuem, além da atual, também uma responsabilidade histórica por suas emissões, sendo que a concentração de GEEs na atmosfera hoje estaria diretamente relacionada aos 150 anos em que os países industrializados ininterruptamente emitiram gases.

Por essa razão, o Protocolo de Quioto destaca o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre os países, conhecida pela sigla CBDR (*Common But Differentiated Responsibilities*)¹⁹, e a obrigação dos países desenvolvidos em assumirem a liderança no combate ao problema. O CBDR é importante porque é um dos pilares do Direito Ambiental Internacional. O princípio prevê a cooperação de todos os Estados para proteger, conservar e restabelecer o meio ambiente global, reconhecendo, contudo, que os países desenvolvidos

¹⁸ UNITED NATIONS. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1998, p. 4. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

¹⁹ *Idem*, p. 10.

possuem grau maior de responsabilidade nessa parceria global, em conformidade com suas respectivas capacidades. Em decorrência desse princípio, os países desenvolvidos que participam da Convenção deveriam tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e seus efeitos, devendo considerar as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, em especial os particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima.

A maioria dos MEAs (Acordos Ambientais Multilaterais, do inglês, *Multilateral Environment Agreements*) não se refere expressamente ao princípio, mas estabelecem disposições consideráveis para a implementação do CBDR. A UNFCCC é o único MEA a se referir expressamente ao CBDR, no artigo 3º, que trata dos Princípios da Convenção.²⁰

O CBDR congrega um conjunto de outros princípios, em especial, o da equidade, que auxilia em sua aplicação, ao conferir três critérios para o arranjo geral dos esforços de enfrentamento das mudanças climáticas: a) responsabilidade, que permite exigir que os países que proporcionalmente contribuíram mais para as emissões assumam a liderança no combate ao aquecimento global; b) capacidade, segundo o qual os esforços de enfrentamento também devem ser proporcionais às condições internas de cada país, relativas à sua riqueza, estabilidade econômica e política, liderança tecnológica, etc.; c) necessidade, pelo qual os esforços de enfrentamento do problema devem respeitar o igual direito ao desenvolvimento²¹.

Assim, de acordo com o Protocolo de Quioto, a meta obrigatória de redução de emissões de GEE escolhida como principal forma de combate ao aquecimento global deveria ser atingida dentro do primeiro período de compromisso, entre os anos de 2008 a 2012 (art. 3º, §1º do Protocolo), estando direcionada aos países industrializados desenvolvidos. Foram acordados dois períodos de compromissos de redução no âmbito do Protocolo de Quioto. Para o primeiro período de compromisso, 38 países concordaram em reduzir em 5% suas emissões globais. A Decisão 1/CMP8 (Emenda Doha ao Protocolo de Quioto), por ocasião da COP/18, estabeleceu o segundo período de compromisso entre 2013 e 2020, projetado para reduzir as emissões dos Países participantes em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990²². Além de definir as metas

²⁰ SOUZA, *op. cit.*, p. 242.

²¹ REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas. In: **O futuro do regime internacional das mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais**. GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando (org.). Santos: Editalivros, 2015. p. 18-19.

²² BRASIL. Decreto Legislativo nº 178, de 2017. Aprova o texto das Emendas ao Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotadas por Sessão Ordinária da 8ª Conferência das Partes atuando como Reunião das Partes no Protocolo de Quioto, em Doha, Catar, em 8 de dezembro de 2012. **Diário do Senado Federal**, 5 dez. 2017, p. 93. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-178-11-dezembro-2017-785902-exposicaoodemotivos-154480-pl.html>. Acesso em: 08 mar. 2023.

de redução, o Protocolo de Quioto também especifica as limitações quantificadas de emissões ou compromissos de redução, no anexo B, para cada uma das Partes, bem como as regras para sua contabilização²³.

Aos países em desenvolvimento, por sua vez, compete a formulação e implementação de programas nacionais contendo medidas que visem abrandar as mudanças do clima, sem terem qualquer obrigação quanto à redução das emissões, visto que a Convenção reconhece serem elas ainda relativamente baixas, e complementa dizendo que as emissões originárias desses países ainda deverão aumentar para que possam atender às suas necessidades econômicas e sociais.

Conforme aponta Luciano²⁴, o regime de mudanças climáticas teria passado por uma fase constitutiva, da negociação até a instrumentalização da UNFCCC, sob a forma de Convenção-Quadro; posteriormente, a instrumentalização se deu por meio da constituição do Protocolo de Quioto, em que a questão florestal foi levada em consideração, mas apenas em projetos de florestamento e reflorestamento no âmbito dos mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL), não sendo consideradas as atividades de redução de desmatamento e degradação florestal, manejo sustentável e manutenção do aumento de estoque de carbono florestal (depois incluídos no mecanismo REDD+, a partir do Acordo de Paris).

O Protocolo de Quioto previu algumas medidas para auxiliar os países desenvolvidos a cumprirem suas metas de redução, criando os chamados mecanismos de flexibilização, que são: o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), a Implementação Conjunta (JI, do inglês, *Joint Implementation*) e o Comércio Internacional de Emissões (IET, do inglês, *International Emissions Trade*).

O MDL é definido no artigo 12 do Protocolo de Quioto como sendo um instrumento que assiste tanto às Partes incluídas no Anexo I, para que cumpram seus compromissos de limitação e redução das emissões, quanto às não incluídas, como o Brasil, para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção. Trata-se de um mecanismo de caráter voluntário, sujeito a determinados requisitos de elegibilidade e de caráter subsidiário, para o cumprimento das metas de redução de emissões pelos países desenvolvidos que subscreveram o Protocolo de Quioto, mas não dispõem de condições de promover toda a redução necessária em seu território.

²³ UNITED NATIONS, *op. cit.*, p. 21.

²⁴ SOUZA, *op. cit.*, p. 30.

A finalidade deste mecanismo é promover o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento a partir de incentivos financeiros dos países desenvolvidos. Funciona da seguinte forma: os países do Anexo I que não conseguirem atingir suas metas de redução das emissões podem investir em projetos de MDL em outros países, por meio, por exemplo, de projetos de florestamento e reflorestamento para redução de emissões ou consolidação de sumidouros, que resultaria em certificados de redução de emissões (*Certified Emission Reduction – CER*), válidos para o cumprimento de suas metas perante o Protocolo de Quioto²⁵.

Dando continuidade à análise das COPs, após a Conferência das Partes que estabeleceu o Protocolo de Quioto (COP 3), foi realizada a COP 4, em Buenos Aires, Argentina, no ano de 1998. Nela foi elaborado um pacote de metas que ficou conhecido como o Plano de Ação de Buenos Aires, que, entre outras coisas, visava estabelecer mecanismos de financiamento, desenvolvimento e transferência de tecnologias, além de preparação para a primeira Conferência das Partes servindo ao Protocolo de Quioto, incluindo o desenvolvimento dos elementos do Protocolo relacionados às políticas e às medidas para atenuar as mudanças climáticas.

Um ano depois, foi realizada a COP 5, em Bonn, na Alemanha, em que foram decididas questões relativas à implementação do Plano de Ação de Buenos Aires, e também foram abordados tópicos sobre a questão do Uso da Terra, Mudança de Uso da Terra e Florestas (LULUCF) e capacitação dos países em desenvolvimento.

A COP 6, realizada em Haia, nos Países Baixos, foi marcada por divergências e conflitos, principalmente entre os Estados Unidos – que anunciaram que não iriam aderir aos compromissos de redução – e os países europeus, restando, pois, inconcluída, sendo remarcada para o ano seguinte. Posteriormente, na COP 7, ocorrida em Marraqueche, Marrocos, buscou-se colocar em prática o acordo político firmado em Bonn e definir as regras operacionais do Protocolo de Quioto. Foi então firmado o “Acordo Marraqueche” que, entre outras coisas, definiu as regras operacionais para LULUCF e os mecanismos de flexibilização²⁶.

A Oitava Conferência das Partes (COP 8) foi realizada em Nova Deli, na Índia, em 2002, e apesar de importantes avanços, não foram determinadas quais seriam as definições e modalidades para as atividades de reflorestamento e florestamento eleitos para fins do MDL, acordando-se que esses pontos seriam concluídos durante a COP 9. Foi, então, realizada em

²⁵ FIORATI, Jete Jane; BREVIGLIERI, Etiene Maria Bosco; RAUCCI, Regina Maciel. **Direito do Comércio Internacional e Meio Ambiente**: as exceções não comerciais e a OMC. Jaboticabal: Funep, 2010. p. 35.

²⁶ UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change. **The Marrakesh Accords & the Marrakesh Declaration**. 2001. Disponível em: https://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf. Acesso em 09 nov. 2023.

Milão, na Itália, no ano de 2003, a Nona Conferência das Partes, tendo como ponto forte a discussão sobre as regras e os procedimentos para projetos florestais no âmbito do MDL. Com relação ao Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, o grande avanço realizado foi um “pacote de regras” que define a condução dos projetos de florestamento e reflorestamento – a modalidade de conservação de florestas não está incluída no Protocolo – para reconhecimento junto à Convenção do Clima e possível obtenção de créditos de carbono.

A Decisão 17/CP.7, parágrafo 7, letra (a) definiu que os projetos de MDL, no setor florestal, uso do solo e mudança de uso do solo (LULUCF) estavam limitados a projetos de florestamento e reflorestamento²⁷. Para os fins de MDL, o florestamento consiste na conversão em floresta de determinada área que nos últimos 50 anos não possuiu cobertura florestal, e o reflorestamento consiste na conversão em floresta de área antes florestada, mas que não continha floresta em 31 de dezembro de 1989²⁸. Esta conversão em floresta deve ser induzida pelo homem, por meio de plantio, sementeira e/ou estímulo induzido de fontes naturais de sementes.²⁹

Nos projetos florestais, diferentemente dos demais que visam reduzir emissões, o objetivo é promover a remoção de carbono da atmosfera por meio da fotossíntese e do crescimento da biomassa vegetal. Os projetos de MDL de florestamento ou reflorestamento consideram como floresta uma área mínima de 1 hectare com 30% de cobertura de copa e árvores atingindo 5 metros no estágio de maturidade³⁰. O foco está no sequestro de gás carbônico, não havendo qualquer relação necessária com a vegetação nativa e o bioma em questão, ou mesmo com a recuperação de áreas de preservação permanente ou de reserva legal. Sendo assim, uma plantação de Eucaliptos, por exemplo, pode atender aos requisitos do MDL florestal.

Assim, verifica-se que desde o Protocolo de Quioto, esse foi o primeiro instrumento a considerar a proteção florestal como essencial para o combate às mudanças climáticas e, com

²⁷ UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change. **Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001**. [S. l.], 21 jan. 2002. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023. p. 20.

²⁸ UNITED NATIONS, 2001, *op.cit.*, p. 122.

²⁹ FRONDIZI, Isaura Maria de Rezende Lopes (coord.). **O mecanismo de desenvolvimento limpo: guia de orientação** 2009. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2009. http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/10776/Livro_O-Mecanismo-de-Desenvolvimento-Limpo_Guia-de-Orienta%c3%a7%c3%a3o2009_BNDES.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 76

³⁰ UNITED NATIONS, 2001, *op.cit.*, p. 122.

isso, aceitar metas de redução de GEE associadas às atividades de florestamento e reflorestamento.

Na 11ª Conferência das Partes (COP), realizada em 2005, em Papua Nova Guiné e Costa Rica, com apoio de outros países, houve a apresentação de propostas que conclamavam os países da UNFCCC a tomar conhecimento das taxas de desmatamento nos países em desenvolvimento, reconhecer a ocorrência de emissões de GEE resultantes desse desmatamento e abrir diálogo visando desenvolver respostas para abordar a questão em termos científicos, tecnológicos, políticos e de capacitação.

A 12ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima aconteceu entre os dias 06 e 17 de novembro de 2006, em Nairóbi, Quênia. O Brasil apresentou nesta conferência uma proposta que visava promover incentivos nacionais voluntários de redução das taxas de desmatamento, acreditando ser essa uma forma adequada de os países desenvolvidos apoiarem a conservação das florestas tropicais. A proposta teve apoio do BIRD – Banco Mundial, mas os países desenvolvidos questionaram o fato de que países em desenvolvimento, como a China, a Índia e o Brasil, que gera altos níveis de CO² não se comprometeram voluntariamente (já que a isso não estão obrigados pelo Protocolo de Quioto) a realizar um plano de diminuição de suas emissões.

Em 2007, realizou-se em Bali o 13º encontro da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Mudança Climática, com reunião anual Convenção das Partes. O principal tema de discussão em Bali foi o acerto de um cronograma para as negociações de um acordo que substituiria o Protocolo de Quioto, pois, como se sabe, o Protocolo teve uma adesão mais lenta e menos ampla do que o acordo inicial (os Estados Unidos não aceitaram fazer parte) e seu prazo de vigência determinado era o ano de 2012.

Foi nesta COP que os países reconheceram solenemente que o desmatamento e a degradação florestal também levam às emissões de GEEs e contribuem com o efeito estufa, em decorrência das ações antropogênicas. Ainda, na mesma oportunidade, afirmaram a necessidade urgente de tomar medidas mais significativas para reduzir estas emissões nos países em desenvolvimento; como também reconheceram que promover a redução dessas emissões florestais pode trazer benefícios (mitigação e adaptação), como também pode complementar metas e objetivos de outras convenções e acordos internacionais relevantes.

Na mesma Conferência das Partes, foi aprovado o Plano de Ação de Bali, cujo parágrafo 1, (b), (iii) enuncia as ações de mitigação florestal, que acabaram sendo escolhidas como atividades elegíveis para o REDD+ (Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e

Degradação Florestal)³¹. O REDD+ é um instrumento criado para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados à recuperação e conservação de suas florestas. Prevê um conjunto de 5 atividades (*eligible activities*) que os países podem escolher adotar isolada ou conjuntamente, a saber: a) redução de emissões provenientes do desmatamento; b) redução de emissões provenientes da degradação florestal; c) conservação dos estoques de carbono florestal; d) aumento dos estoques de carbono florestal e e) manejo sustentável de florestas.

Após dois anos de conversas, a cúpula de Copenhague, iniciada em 2009, na COP 15, foi incapaz de apresentar um sucessor para Quioto, mas mais de 110 países, desde então, assinaram um acordo não vinculante, chamado “Acordo de Copenhague”. Entre outras deliberações, o Acordo reconhece a necessidade de incentivar ações de mitigação no setor florestal, opor um meio da implantação imediata de um mecanismo financeiro para viabilizar o aporte de recursos provenientes dos países desenvolvidos, num volume de aproximadamente 100 bilhões de dólares até 2020, e decide que o Fundo Verde para o Clima de Copenhague (*Green Climate Fund – GCF*) será o ente financeiro, que dará apoio para medidas de mitigação em geral nos países em desenvolvimento, inclusive o REDD+.

No ano seguinte, em 2010, foi realizada a COP 16, em Cancun. Foram assinados os chamados “Acordos de Cancun”, que propunham ações voltadas para redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, bem como à conservação e incremento das reservas florestais de carbono e promoção da gestão florestal sustentável. Embora não sejam um instrumento jurídico vinculante, os acordos trouxeram importantes contribuições ao REDD+, como estabelecer mecanismos de medição, informação e verificação de emissões florestais.

Em Doha (2012), na 18ª COP, entre outras medidas, as partes decidiram lançar um programa de trabalho sobre o financiamento, baseado em resultados com vistas à plena implementação das ações de redução de emissões florestais, gestão sustentável e melhoria de estoque de carbono florestal. As partes reconheceram a necessidade de melhorar a coordenação de esforços para a implementação das ações florestais de mitigação, bem como a necessidade de fornecer suporte financeiro, técnico e tecnológico adequados para os países em desenvolvimento, para implementação dessas ações de mitigação florestais.

Foi na COP 19, em 2013, que foi estabelecido o Quadro de Varsóvia, que estabelece as principais diretrizes do mecanismo de pagamento por resultados, adotado nas decisões das

³¹ UNITED NATIONS. **Decision -/CP.13 Bali Action Plan**. 2007. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cop_bali_action.pdf. Acesso em 09 nov. 2023.

COPs e incorporado juridicamente no regime de combate às mudanças climáticas por meio do Acordo de Paris (2015). Com isso, teve-se a estruturação do mecanismo de REDD+, que atualmente é composto dos seguintes elementos estruturantes:

1. Uma estratégia nacional ou plano de ação (conhecido pela sigla NS/AC, de *National Strategy or Action Plan*) em que o estado define quais as atividades que pretende realizar, as áreas geográficas e objetivos que pretende atingir;
2. A implantação de um sistema nacional de monitoramento florestal, que deve incluir medição de emissões florestais, relatórios e verificação;
3. A definição de um nível de referência de emissões florestais (*Forest Reference Emissions Level – FREL*); e
4. O desenvolvimento de um sistema de medidas de salvaguarda, para garantir os resultados florestais sem prejudicar o desenvolvimento e os direitos sobre a terra.

A COP 19, de Varsóvia, estabeleceu que os países interessados em receber recursos de REDD+, precisam, entre outras providências, elaborar e submeter seus níveis de referência de emissão florestal propostos segundo metodologias aceitas pela Convenção, os quais deverão passar por avaliação técnica, de acordo com critérios definidos pelo Quadro de Varsóvia. Com isso, ao que parece, ficam definidas as linhas de base ou taxas de desmatamento, cuja redução poderá ser recompensada.

As atividades elegíveis para obtenção de recursos em função de resultados são aquelas definidas no parágrafo 70 da decisão 1/CP.16, a saber: a) redução de emissões provenientes do desmatamento; b) redução das emissões de GEE provenientes da degradação florestal; c) conservação de estoques de carbono florestal; d) gestão sustentável das florestas; e) aumento dos estoques de carbono florestal.³²

Os países em condição de ajudar e países consumidores de produtos florestais (alguns dos quais já consumiram parte de suas próprias florestas nativas e também precisam recuperá-las) passam a ser responsáveis por financiar e oferecer ajuda financeira, entre outras formas de cooperação, ao passo que os países florestais que aderem ao mecanismo passam a ser responsáveis por aceitar ajuda e atingir as metas de manejo, estoque de carbono e redução de perda florestal, garantindo direitos humanos e das populações locais, sem impor sacrifícios nem sanções punitivas em escala local e internacional.

³² UNITED NATIONS. **Decision 1/ CP.16.** 2010. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/4.salvaguadas-REDD/Salvaguadas-Anexo1-Decisao1CPI16.pdf>. Acesso em 09 nov. 2023.

Posteriormente, na COP 21, foi celebrado o Acordo de Paris, que visava estabelecer um novo sistema da UFCCC e é considerado marco na adoção de documento vinculante que supera a barreira entre compromissos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. O modelo adotado em Paris foi o das Contribuições Nacionalmente Determinadas (*National Determined Contributions* – NDCs), propostas e apresentadas à UNFCCC pelos próprios países (artigo 4º, parágrafo 2º). Seu principal objetivo é limitar o aumento da temperatura global em até 2°C, por meio dessas contribuições autoimpostas, que serão desenvolvidas em dois quinquênios, durante o período de 2020 até 2030.

A NDC deve apresentar a linha da base, ou ponto de referência, no tempo que representa a quantidade de emissões de GEE em relação à qual o estado pretende atingir seu resultado nacional de redução de emissões. A NDC também precisa conter o período ou cronograma dentro do qual o estado proponente pretende implantar as medidas de mitigação ou atingir os resultados esperados de redução de emissões. Ainda, o Estado precisa definir a área geográfica do território, o tipo de emissões ou de gases sobre os quais pretende atuar e o percentual que representa das emissões totais do país, os setores em que atuará (por exemplo, energia, combustível, uso do solo e florestas).

Segundo levantamento realizado por Luciano³³, entre os 63 países analisados (aproximadamente 45% dos países que apresentaram NDCs até junho de 2017), incluindo os países da União Europeia e boa parte de pequenos Estados insulares, 22 deles apresentaram alguma medida mitigadora ou de adaptação relacionada com um ou mais objetivos globais sobre florestas, definidos na Declaração de Florestas da ONU, como ações para reverter a perda de cobertura vegetal (manejo florestal sustentável, proteção, restauração, florestamento e reflorestamento, prevenção da degradação florestal); ações para melhorar os benefícios econômicos, sociais e ambientais de base florestal, inclusive melhoria das condições de vida de pessoas que dependem das florestas; ações para aumentar as áreas de florestas protegidas, áreas de florestas com manejo sustentável e aumentar a proporção de produtos florestais provenientes de florestas com manejo sustentável; oferta de recursos oficiais para o desenvolvimento do manejo florestal sustentável e de esforços para a obtenção de recursos financeiros novos e adicionais, provenientes de todas as fontes, para a implantação de manejo florestal sustentável³⁴.

³³ SOUZA, *op. cit.*, p. 269.

³⁴ *Ibidem*.

Apenas para fins de esclarecimento, em parte do documento intitulada informação adicional ao INDC, o Brasil anuncia as seguintes ações para o setor florestal e de uso do solo³⁵: a) fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal; b) fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030, e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030; c) restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos; e d) ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade, aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis; Compensar (neutralizar) as emissões de carbono decorrentes da supressão legal de vegetação florestal até 2030.

2.1.2 Os Acordos Multilaterais Ambientais (MEAs) e instrumentos da “*soft law*”

Os acordos ambientais multilaterais (MEAs) são um dos principais instrumentos da governança e do direito ambiental internacional. São tratados esparsos dos quais os Estados, as organizações de integração econômica regional e, em alguns casos, as organizações internacionais se tornaram uma Parte. Destinam-se a promover a cooperação internacional sobre um conjunto específico de questões ambientais, tais como a proteção da camada de ozônio e da biodiversidade, e a gestão sustentável de produtos químicos e resíduos perigosos.

O PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) foi designado pelos órgãos dirigentes de 15 MEAs, oito globais e sete regionais, para desempenhar funções de secretariado para essas convenções. Essa relação de anfitrião estabelecida com o PNUMA inclui o fornecimento de apoio administrativo e financeiro para que cada secretariado desempenhe suas responsabilidades.

Para além dos regimes internacionais relacionados às mudanças climáticas, as florestas também aparecem em outras convenções e acordos internacionais com efeitos vinculantes. A FAO cita como principais: (i) Convenção sobre Biodiversidade (CBD); (ii) Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), (iii) Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (Convenção da OIT nº 169), (iv) Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional

³⁵ BRASIL. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Aspectos de Mitigação da iNDC Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2015.

Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (Convenção de Ramsar), (v) Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais (ITTA), (vi) Convenção das Nações Unidas para Combater a Desertificação (UNCCD), (vii) Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (Convenção do Patrimônio Mundial) e (viii) Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio/Organização Mundial do Comércio (OMC).³⁶ Os objetivos desses instrumentos, as datas de entrada em vigor e sua relevância para as florestas são indicados no quadro a seguir:

Tabela 1. Quadro: Principais Convenções e Acordos Internacionais em matéria de proteção florestal

CBD (1993) ³⁷	<p>A CBD é o segundo MEA resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, conhecida como Eco/92. São três os objetivos da CBD, prenunciados no artigo 1º da convenção-quadro:</p> <p>a) a conservação da diversidade biológica,</p> <p>b) a utilização sustentável de seus componentes (ecossistemas, populações e genomas) e</p> <p>c) 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, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.</p> <p>Atualmente, os documentos que estabelecem as bases do sistema internacional de proteção da biodiversidade são a Convenção sobre Biodiversidade – CDB (1992) e seus dois protocolos adicionais, Cartagena (2000) e Nagoya (2010).</p> <p>Ou seja, a CDB e seus protocolos abrangem as funções ecológicas, econômicas e sociais da biodiversidade, tratando-se de um regime internacional abrangente e sistêmico.</p>
CITES (1975)	<p>Regula o comércio internacional de animais e plantas ameaçados, os quais são incluídos em listas de proteção (anexos I, II e III da Convenção), valendo-se de um sistema de licenciamento de exportação, importação, reexportação e introdução a partir do mar,</p>

³⁶ BRAATZ, Susan. International Forest Governance: International Forest Policy, Legal and Institutional Framework. **World Forestry Congress**, Quebec City, 28 set. 2003. Disponível em: <https://www.fao.org/3/XII/1053-C5.htm>. Acesso em: 01 mar. 2023.

³⁷ O Brasil é considerado o País com a maior biodiversidade do planeta e foi o primeiro a assinar a CBD, que foi aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 02 de 03 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. (BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, 17 mar. 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.519%2C%20DE%2016,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 01 mar. 2023).

Os princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Biodiversidade foram instituídos no Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. (BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**, 23 ago. 2002. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 01 mar. 2023).

	por meio de autorizações expedidas por autoridades nacionais reconhecidas pela CITES, e por meio de quotas de exploração definidas unilateralmente pelos países ou pela Conferência das Partes da Convenção. ³⁸
ILO No. 169 (1991)	Proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais da população indígena, incluindo (implicitamente) habitantes de florestas e povos indígenas dependentes das florestas.
ITTA (1994)	Dispõe sobre a facilitação do comércio de madeira tropical e assegura a exportação de origem sustentáveis.
Ramsar (1975)	Conservação e racional de áreas úmidas, incluindo manguezais e alguns outros ecossistemas florestais.
UNCCD (1996) ³⁹	A UNCCD é o tratado instituidor do regime de combate à seca e desertificação, e de promoção do desenvolvimento e da gestão sustentável da terra (<i>Sustainable Land Management</i> , ou SLM). Os ecossistemas terrestres mais vulneráveis (desértico, árido e semiárido), onde vivem as pessoas que mais necessitam de atenção para o seu desenvolvimento e erradicação da pobreza, constituem objeto da convenção de combate à desertificação. Dentre os princípios da UNCCD, inscritos no artigo 3º, se destaca a participação da população e comunidade local na tomada de decisões, o espírito de parceria e solidariedade para a melhoria da coordenação e concentração de recursos onde forem necessários (financeiros, humanos, técnicos), o uso sustentável dos recursos escassos (edáficos e hídricos) e o dever de levar em consideração as necessidades e vulnerabilidades dos países em desenvolvimento afetados e especialmente os de menor grau de desenvolvimento.
World Heritage (1975):	Proteção e manutenção de sítios de patrimônio cultural e natural excepcional, de valor universal, incluindo áreas florestais.
WTO (1994):	Apoiar e garantir o bom funcionamento do livre comércio, inclusive de produtos florestais; existência do Comitê de Comércio e Meio Ambiente, que aborda os vínculos entre o sistema multilateral de comércio e as medidas comerciais no âmbito de acordos ambientais multilaterais, incluindo questões relacionadas ao comércio de produtos florestais.

³⁸ No Brasil, o Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000 designou o IBAMA como Autoridade Administrativa, atribuindo-lhe competência para emitir licenças referentes ao comércio internacional das espécies listadas na CITES, atividade que é desempenhada pela Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas. (BRASIL. Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000. Dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 set. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3607.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.607%2C%20DE,CITES%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 01 mar. 2023).

³⁹ A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (UNCCD) foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 28, de 13 de junho de 1997, e promulgada pelo Decreto nº 2.741, de 20 de agosto de 1998. (BRASIL. Decreto nº 2.741, de 20 de agosto de 1998b. Promulga a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África. **Diário Oficial da União**, 21 ago. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2741.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.741%2C%20DE%2020,ou%20Desertifica%C3%A7%C3%A3o%2C%20Particularmente%20na%20%C3%81frica. Acesso em: 01 mar. 2023).

Fonte: BRAATZ, 2003⁴⁰

Com relação às contribuições da *soft law* para o regime de proteção e governança florestal, verifica-se a existência de diversas iniciativas internacionais, compostas por órgãos, organismos e organizações internacionais, Estados, governos subnacionais, ONGs, comunidade científica, setor produtivo, grupos e comunidades despersonalizadas (povos das florestas) e demais atores relevantes da governança florestal, organizados – não em torno de MEAS, instituidores de regimes formais – mas, em torno de outros tipos de arranjos, como os compromissos políticos, parcerias, redes em nível global, seja no âmbito das Nações Unidas, ou não. Ressalta-se, contudo, que não é pretensão deste trabalho tratar de todas as iniciativas de proteção florestal no âmbito da *soft law*, mas apenas indicar as mais relevantes, a fim de demonstrar a consciência global de proteção contra o desmatamento e a degradação florestal e de promoção da gestão florestal sustentável.

Luciano, dissertando acerca do estatuto jurídico das obrigações florestais, aponta que “se os Estados soberanos afirmam a necessidade de deter o desmatamento em escala global, em mais de uma ocasião e mais de um documento de *soft law*, fixando-a como objetivo global sobre florestas a ser atingido, então é porque deve existir legítima expectativa de que os Estados e demais atores da sociedade global invistam recursos e adotem políticas e medidas institucionais, mais do que apenas discursos retóricos, para corresponder às expectativas criadas pelos próprios Estados na cena mundial”⁴¹.

Ainda, o autor indica que a “promessa coletiva de desmatamento zero”, no âmbito das NDCs do Acordo de Paris, acabou sendo engrossada com mais de 80 compromissos unilaterais dos Estados, por meio de políticas e medidas nacionais no setor florestal, voltadas para o controle e diminuição de emissões de GEE⁴².

Assim, no âmbito da Organização das Nações Unidas, cita-se a criação do Fórum sobre Florestas, em 2000, a partir dos trabalhos do Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF), entre 1995-1997, e do Fórum Intergovernamental sobre Florestas (IFF), entre 1997-2000, criados pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável do Conselho Econômico e Social. O IPF e o IFF, que precederam o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas, durante seus cinco anos (1995 a 2000) de atuação, trouxeram como principais resultados os seus respectivos

⁴⁰ BRAATZ, *op. cit.*

⁴¹ SOUZA, *op. cit.* p. 98.

⁴² *Ibidem.*

relatórios finais, contendo mais de 270 propostas de ação com vistas à proteção florestal e o manejo sustentável das florestas⁴³.

Ainda no âmbito da ONU, cita-se também as Declarações Ministeriais resultantes dos encontros ministeriais sobre florestas, convocados pelo Diretor-Geral da FAO, realizados em 1995, 1999 e 2005.

As Declarações das Nações Unidas também, desde a Declaração de Princípios sobre Florestas⁴⁴, em 1992, sela o compromisso dos países em intensificarem os esforços comuns para promover a gestão, a conservação e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas, tendo sido corroborada pela Declaração do Milênio Adotada, pela ONU (2000)⁴⁵.

Ressalta-se que na ECO 92 tentou-se aprovar instrumento vinculante sobre florestas, instituidor de regime, tal como ocorreu com relação à biodiversidade e mudanças climáticas. Contudo, dada a resistência de alguns países onde se localizam as maiores áreas florestais tropicais do mundo, como o Brasil, foi aprovado apenas texto principiológico na forma de declaração. Essa declaração é um documento de *soft law* que expressa o consenso global sobre todas as formas de florestas, ou seja, nativas e plantadas, tropicais e de demais zonas climáticas, antigas ou em diversos estágios sucessionais ou graus de degradação.

Cita-se, também, as declarações e acordos sobre governança e aplicação da legislação florestal (FLEG – *Forest Law Enforcement and Governance*), iniciativa de 2005 da União Europeia, que será melhor descrita na seção 3 deste trabalho. Resumidamente, da Europa e norte da Ásia, que representam mais de 1/3 da cobertura florestal mundial, em conjunto com a Comissão Europeia e países participantes da conferência ministerial sobre governança e legislação florestal (FLEG), a saber Japão, Canadá e EUA, num total de 43 países, subscreveram um documento conhecido como a Declaração de São Petersburgo sobre FLEG.

Esse documento reafirma a “soberania responsável” de cada país sobre os recursos florestais localizados em seus territórios e determina que os assuntos relacionados à governança florestal e aplicação (*enforcement*) da legislação de cada Estado constituem assuntos internos

⁴³ As propostas estão consolidadas no seguinte documento: SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS FORUM ON FORESTS. **The IPF and IFF proposals for action: main actors and degree of action.** [S. l.], 2002. Disponível em: https://www.wrm.org.uy/wp-content/uploads/2013/05/IPF_proposals_for_action.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

⁴⁴ DECLARAÇÃO do Rio sobre ambiente e desenvolvimento. **Acordos negociados pelos Governos na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/a21_florestas.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

⁴⁵ NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. **Cimeira do Milênio**, Nova Iorque, set. 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

(*internal matter*) ou domésticos (Princípios 1 e 2). Entretanto, os assinantes da Declaração de São Petersburgo sobre FLEG concordam que esses assuntos internos também possuem repercussão transfronteiriça, regional e global (Princípio 3). Nesse sentido, a Declaração chama atenção para a responsabilidade compartilhada ou comum (*shared responsibility*) dos Estados assinantes em relação ao combate ao comércio internacional de madeiras e produtos madeireiros extraídos ilegalmente nos países produtores, que acabam sendo consumidos pelos países importadores, o que foi relevante para o desenvolvimento do FLEGT *Program (Forest Law Enforcement Governance and Trade)* e para a *EU Timber Regulation*.

Por fim, cita-se a elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em 2016, que contou com a participação ampliada da sociedade civil por meio de consulta em escala global, servindo para melhor indicar os objetivos e metas de desenvolvimento para o período de 2015 a 2030⁴⁶. Tal como a agenda 21 e os Objetivos do Milênio, os ODS constituem instrumento de *soft law*, cujas metas e objetivos comuns devem ser perseguidos e alcançados por meio da governança. No tocante às florestas, os compromissos delineados globalmente nos ODS estão inseridos principalmente no Objetivo 15, conforme já mencionado, que engloba a ambiciosa meta de implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas degradadas e o aumento substancial do florestamento e do reflorestamento globalmente.

Assim, verifica-se que a proteção florestal se acha presente em vários tratados instituidores de regimes internacionais da sociedade global, sem que haja um regime florestal formalmente instituído por tratado. Sendo assim, apesar da ausência da dimensão institucional (normativa) de um regime internacional, existe robusta cultura global de preservação e uso sustentável das florestas, que é própria de um regime internacional.

Luciano sustenta que o artigo 5.1 do Acordo de Paris oferece a base jurídica necessária para demandar que os Estados “conservem” e “fortaleçam” os seus ecossistemas (florestais), ao tratarem das suas contribuições nacionais (NDCs) para fazer frente ao problema das mudanças climáticas, conforme recente mensagem do secretariado do Fórum sobre Florestas da ONU a respeito do futuro do Arranjo Internacional sobre Florestas (IAF).⁴⁷

Com relação à formação de um regime internacional sobre florestas, Mendes et al.⁴⁸ (2010, vol.2, p. 126) observam a ausência de tratamento jurídico global do desmatamento que

⁴⁶ UNITED NATIONS. **Forests**. Sustainable Development Goals, [s. d.]. Disponível em: <https://sdgs.un.org/topics/forests>. Acesso em: 01 abr. 2023.

⁴⁷ SOUZA, *op. cit.*, p. 90.

⁴⁸ MENDES, João Múcio Amado, DEMANGE, Lia Helena Monteiro de Lima, OLIVEIRA, Marina Monné de, CARVALHO, Matheus Henrique de Paiva, MARINHO, Yuri Rugai, O desmatamento e seu tratamento jurídico internacional – propostas para uma convenção internacional para o combate ao desmatamento. *In*: BENJAMIN,

seja compatível com a importância da questão perante a atual e as futuras gerações. Os autores procuram mostrar que o Direito Internacional ainda não dispensou tratamento jurídico adequado, dado que as normas já positivadas apenas tangenciam a questão e se mostram insuficientes para refrear o desmatamento em escala global.⁴⁹

Para os autores, dentre as possíveis características desse importante instrumento internacional a ser constituído, deveriam ser destacadas: a) presença de compromissos obrigatórios, com acompanhamento periódico; b) definição de planos realizáveis de redução de desmatamento para cada país, com observância das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; c) harmonização dos dispositivos do MEA florestal com instrumentos e mecanismos internacionais existentes.⁵⁰

Estes elementos estão ausentes nos MEAs e nos instrumentos de soft law acima examinados, inclusive nas Declarações sobre Florestas de 1992, 2007 e 2015. Transversalidade nos diversos regimes, fragmentação das iniciativas florestais e a predominância de *soft law* são, atualmente, as características que foram observadas no tratamento e proteção florestal pelo Direito Ambiental Internacional. Mas já houve, pelo menos, uma oportunidade recente de unificação e instituição de um regime internacional por meio da aprovação de um MEA florestal; tal iniciativa foi alvo de um frustrado processo de negociação que resultou na aprovação da Declaração sobre Florestas por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

Como bem anota Barbara M. G. S. Ruis:

As negociações internacionais que visavam explicitamente uma convenção global sobre florestas foram iniciadas em 1990, propostas e endossadas pelo G-7, o grupo dos sete principais países industrializados. Naquela época, pensava-se que seria possível concluir uma convenção florestal em 1992, quando a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) seria realizada no Rio de Janeiro, Brasil. Mas durante as negociações no Rio tornou-se evidente que a comunidade internacional estava longe de chegar a um consenso sobre o conteúdo de uma convenção florestal. Houve até desacordo sobre se tal convenção deveria ser negociada.⁵¹

Perdeu-se, naquela ocasião, a oportunidade histórica de aprovar documento legalmente vinculante sobre florestas, e talvez seja pouco provável que surja nova oportunidade nesse sentido, pelo menos até 2030, considerando que o Fórum sobre Florestas das Nações Unidas tem sido o principal processo de negociação multilateral sobre esse assunto e acabou de fechar

Antonio Herman et al., (coord.). Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. **Anais do 14º Congresso de Direito Ambiental**, v. 2, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. p. 126.

⁴⁹ *Idem*, p. 110.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ RUIS, 2010 *apud* SOUZA, *op. cit.*, p. 92-93.

questão, em 2015, no sentido de manter o caráter não vinculante do atual Instrumento sobre Florestas.

2.2 Meio Ambiente e as Exceções Não Comerciais na Organização Mundial do Comércio

O debate sobre a relação entre comércio e meio ambiente iniciou-se pouco antes de 1970, porém, as discussões àquela época não se fundamentavam nos efeitos das políticas comerciais sobre o meio ambiente, mas sim, nos efeitos que políticas ambientais teriam sobre o comércio. Essa era a grande preocupação daqueles que se ocupavam do comércio, ou seja, de que as políticas ambientais pudessem converter-se em obstáculos ao comércio, criando protecionismos e impedindo o crescimento econômico.

Foi somente a partir da década de 1990, devido à preocupação com os impactos de medidas ambientais no comércio e, principalmente, com os evidentes e crescentes danos ambientais causados por políticas comerciais desenfreadas e uso indiscriminado dos recursos naturais não renováveis, que se tornou clara a necessidade de consenso sobre regras ambientais internacionais entre os Estados. Inseriu-se, neste novo contexto global, a questão do comércio e meio ambiente (interação entre o processo de liberalização do comércio internacional e a proteção do meio ambiente).

Decorridos vinte anos da Conferência de Estocolmo, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, em que o conceito de “desenvolvimento sustentável” estabeleceu uma ligação entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento em geral. Esse conceito foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, e apresentado no Relatório Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, e que determina: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

A Conferência do Rio de Janeiro, popularmente conhecida como ECO 92, e também como “Cúpula da Terra” (*Earth Summit*), contou com a presença de mais de 170 países, muitos representados por chefes de Governo. Como já pontuado, o objetivo dessa Conferência era conciliar o desenvolvimento com a conservação do meio ambiente – além de debater sobre os problemas ambientais para melhor conhecê-los, tendo como resultado a adoção de alguns compromissos específicos: (i) Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, (ii) Convenção sobre Diversidade Biológica, (iii) Declaração sobre Florestas, (iv) Agenda 21 e (v) Declaração

do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A seguir ressaltam-se as principais disposições desses instrumentos que relacionam comércio e meio ambiente.

A Agenda 21 tem como principal objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável e “está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século”. Ademais, possui um detalhado programa de ações a serem realizadas pela comunidade internacional, que busca o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o social, além da sustentabilidade ambiental. Está dividido em 40 capítulos, distribuídos em quatro seções – Dimensões sociais e econômicas (Capítulos 1 a 8); Conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento (Capítulos 9 a 22); Fortalecimento do papel dos grupos principais (Capítulos 23 a 32); e Meios de implementação (Capítulos 33 a 40). Visa criar um “sistema de comércio multilateral aberto, equitativo, seguro, não discriminatório e passível, compatível com os objetivos do desenvolvimento sustentável e que resulte na distribuição ótima da produção mundial [...]. Além disso, a ampliação do acesso aos mercados das exportações dos países em desenvolvimento, associada a políticas macroeconômicas e ambientais saudáveis, terá um impacto positivo sobre o meio ambiente e conseqüentemente será uma importante contribuição para o desenvolvimento sustentável”.

A ECO 92, portanto, visando uma melhor coordenação entre comércio e meio ambiente, a fim de possibilitar o desenvolvimento sustentável, optou por recorrer às soluções consensuais e cooperativas de caráter multilateral, para os problemas ambientais internacionais. Essas soluções, adotadas pela OMC na forma de Acordos Multilaterais sobre Meio Ambiente (MEAs) – que constituem salvaguardas contra tentativas de soluções unilaterais dos problemas ambientais transfronteiriços – reduzem os riscos de protecionismos encobertos e discriminações arbitrárias, além de refletirem o interesse e responsabilidade comum da comunidade internacional.

Na Declaração do Rio, tem especial importância o princípio número 12 que, em síntese, diz que os Estados devem colaborar para a instituição de um sistema econômico internacional que seja propício ao desenvolvimento sustentável e ao crescimento econômico dos países, para que se possa tratar os problemas ambientais mais adequadamente; e finaliza dizendo que “as medidas de política comercial para propósitos ambientais não devem constituir-se em meios para a imposição de discriminações arbitrárias ou injustificáveis ou em barreiras disfarçadas ao comércio internacional [...]”⁵².

⁵² DECLARAÇÃO, *op. cit.*

Segundo Fiorati, Breviglieri e Raucci:

Este princípio, de caráter mais político do que jurídico, fortalece a ideia exposta de que é possível um crescimento econômico sem a degradação do meio ambiente, mesmo porque fica claro que o próprio desenvolvimento e crescimento econômico possibilitam a criação de políticas e programas de proteção ambiental. Por fim, a Declaração do Rio, mais uma vez reforça a importância do desenvolvimento, quando, em seu último Princípio, o de número 27, declara que “os Estados e os povos devem cooperar [...] para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável”.⁵³

Já o Princípio 16 da Declaração do Rio menciona a necessidade dos países se esforçarem para internalizar os custos ambientais e utilizarem instrumentos econômicos, responsabilizando-se o poluidor pelos custos da poluição. A Rio-92 também resultou na Convenção sobre Diversidade Biológica, que traz referências à necessidade de que os países adotem medidas econômicas que sirvam como incentivos para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica (artigo 11). O Preâmbulo e o artigo 20, por sua vez, reconhecem que o desenvolvimento econômico-social e a erradicação da pobreza são a prioridade máxima dos países em desenvolvimento, apresentando a busca pelo maior nível de proteção ambiental ao incluir considerações sobre renda e emprego das populações afetadas.⁵⁴

Além do sistema GATT/OMC, a primeira referência internacional a uma potencial relação entre atividades econômicas e meio ambiente na ONU ocorre no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cujo artigo 12.2.b refere-se à necessidade de melhorar a “higiene do meio ambiente”, para assegurar o direito ao mais alto nível de saúde física e mental. Nas décadas seguintes, foram concluídos diversos acordos tratando da relação entre comércio e meio ambiente, a exemplo da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (1973) e do Protocolo de Montréal sobre a Camada de Ozônio (1987).

Mais recentemente, na declaração da Rio+20 (“O futuro que queremos”), o conceito de desenvolvimento sustentável é expandido, com menções à relevância do comércio internacional para o desenvolvimento e o crescimento econômico sustentável, e recomendações para que os países tratem de temas tais como subsídios que distorcem o comércio e o comércio de bens e serviços ambientais. A Rio+20 deu origem aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, aprovados em 2015, e que trazem numerosas recomendações atinentes à produção agrícola, a exemplo das metas 2.4 (estímulo a práticas agrícolas que aumentem a produção e preservem os

⁵³ FIORATI; BREVIGLIERI; RAUCCI, *op. cit.*, p. 23-24.

⁵⁴ DECLARAÇÃO, *op. cit.*

ecossistemas), 14.4 (combate à sobrepesca) e 15.2 (promoção do manejo sustentável de florestas).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e o Acordo de Paris incluem obrigações de mitigação de gases-estufa e de manejo sustentável de recursos naturais que impactam o comércio agrícola, mesmo que não tragam regras específicas ao comércio internacional desses bens. Para essa discussão, mencione-se o artigo 2.1.b do Acordo de Paris, que determina que a adaptação aos impactos das mudanças climáticas não deverá ameaçar a produção de comida.

Assim, verifica-se que o regime internacional de proteção ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável reconhece a necessidade de envolvimento do comércio internacional na busca por um crescimento ordenado e responsável.

Segundo Leite, Fanha, Matos et al., na OMC, a relação entre comércio e meio ambiente tem sido abordada a partir de três perspectivas distintas: (i) a negociação de disciplinas relacionadas à sustentabilidade, (ii) o uso da OMC como foro para discussão de diferentes tópicos que se encontram na confluência entre comércio e sustentabilidade, bem como a difusão de boas práticas e a busca pela harmonização de padrões e (iii) a análise da compatibilidade entre medidas comerciais de alegado cunho ambiental e as normas da OMC.⁵⁵

No que diz respeito à negociação de disciplinas ambientais na OMC, tem que na Reunião Ministerial de Doha, em 2001, os membros concordaram com três tópicos de negociação em comércio e meio ambiente: a relação entre a OMC e os Acordos Ambientais Multilaterais, a eliminação de tarifas para bens e serviços ambientais e a melhoria das disciplinas sobre subsídios à pesca. O Acordo de Subsídios à Pesca foi alcançado na MC12, de 2022, ao passo que para os demais temas, a despeito de esforços empreendidos na primeira década após a reunião de Doha, nenhum acordo foi alcançado, e a Sessão Negociadora do Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTE-SS) não se reúne desde 2017.⁵⁶ Atualmente, o que existem são discussões informais no âmbito das chamadas discussões estruturadas (*Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions – TESSD*).

No que diz respeito ao monitoramento de medidas e à difusão de boas práticas relacionadas ao nexo entre comércio e meio ambiente, observa-se que tem ganhado tração as

⁵⁵ LEITE, Bruno Soares; FANHA, Caue Oliveira; MATOS Daniela Ferreira de et al. **Comércio Internacional e Meio-Ambiente**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Executivo “O Brasil no Agronegócio Global”) – Insper e Funag, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://docplayer.com.br/227145538-Comercio-internacional-e-meio-ambiente.html>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 2.

⁵⁶ *Idem*, p. 4.

“*Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions*” (TESSD), iniciativa patrocinada por cerca de 50 países, que busca servir de plataforma para discussões sobre temas ambientais na OMC. A agenda do mecanismo tem conferido particular ênfase aos seguintes temas: bens e serviços ambientais; subsídios a combustíveis fósseis; mecanismos de ajuste de carbono; mudança climática; cadeias de suprimento sustentáveis.

Por fim, com relação à análise de compatibilidade entre as medidas comerciais de alegado cunho ambiental e as normas da OMC, tem-se que essa análise de compatibilidade é feita tanto em forma de discussão nos comitês, quanto no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias, considerando não só as exceções previstas, mas também a jurisprudência do OAp, já que a ausência de regras específicas sobre alguns temas tem induzido certa adaptação de normas criadas com preocupações diferentes.

O GATT 1994 foi um dos acordos multilaterais negociados durante a Rodada Uruguai, que estabeleceu a OMC. Seu objetivo é a redução de tarifas e de outras barreiras não tarifárias, na busca de uma maior liberalização comercial. O GATT visa liberalizar as trocas entre as partes contratantes, por meio da prática de um comércio aberto a todos, bem como a partir de um conjunto de regras. Entre essas regras que regem o sistema multilateral de comércio tem-se alguns princípios básicos, como do Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida (NMF); Lista de Concessões; Tratamento Nacional; Transparência; e Eliminação das Restrições Quantitativas.

Neste ponto, é relevante explicar os Princípios do Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida (*Most Favored Nation* – MFN) e do Tratamento Nacional, importantes para a compreensão do trabalho. De início, a própria OMC traz a explicação de que ambos os princípios decorrem do princípio da não-discriminação, o qual estabelece que os estados membros da OMC não devem discriminar: i) produtos similares de diferentes origens, tendo a obrigação de dar a eles igual tratamento ou “MFN *status*” (artigo I do GATT); ii) produtos importados, em relação aos de origem local, dando àqueles tratamento nacional (art. III do GATT).

O Princípio do Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida evoluiu a partir da “cláusula de nação mais favorecida”, existente desde os primórdios do Sistema GATT. Conforme ressaltado por Fiorati, “o princípio MNF é o mais importante do comércio multilateral porque toda vantagem, privilégio ou imunidade que afete direitos aduaneiros, impostos ou quaisquer outras taxas que são concedidos a uma parte contratante, devem ser

estendidos imediata e incondicionalmente a qualquer outra parte contratante”⁵⁷. Foi o MFN, portanto, que permitiu grandes reduções tarifárias no âmbito multilateral, estendidas a todos os membros.

Já o Princípio do Tratamento Nacional é conhecido como “Não Discriminação entre Produtos” e determina que produtos importados, uma vez internalizados, terão o mesmo tratamento tributário do produto nacional, sendo a eles aplicadas as mesmas regras sobre compra e venda, distribuição e transporte de produtos. Este princípio é encontrado nos três principais acordos da OMC: GATT, GATS e no Acordo TRIPS.

Com relação a impostos internos ou outros encargos internos, o Artigo III:2 do GATT estipula que os Membros da OMC não devem aplicar padrões mais elevados do que aqueles impostos a produtos domésticos entre bens importados e bens domésticos “similares”, ou entre bens importados e “produtos diretamente concorrentes ou substituíveis”. No que diz respeito aos regulamentos e leis internas, o Artigo III:4 do mesmo Acordo estabelece que os Membros concederão aos produtos importados um tratamento não menos favorável do que o concedido a “produtos similares” de origem nacional. Ao determinar a similaridade de “produtos similares”, os relatórios do painel do GATT se basearam em vários critérios, incluindo os usos finais do produto em um determinado mercado, gostos e hábitos do consumidor, propriedades, natureza e qualidade do produto e classificação tarifária. Os painéis da OMC e os relatórios do Órgão de Apelação utilizam os mesmos critérios.⁵⁸

Embora o Tratamento Nacional seja um princípio básico do GATT, há algumas exceções para sua aplicação, previstas no próprio acordo. É o caso das exceções para compras públicas, que são reconhecidas pela OMC como instrumentos de políticas públicas; subsídios para produtores domésticos, desde que os subsídios não violem outras disposições do GATT e o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, sendo os subsídios também reconhecidos como ferramenta de políticas públicas; exceções do Artigo XVIII:C, que reconhece a possibilidade de que países em desenvolvimento deixem de observar as normas do GATT, como o tratamento nacional, com o objetivo de desenvolver sua indústria; e as exceções do Artigo XX do GATT.⁵⁹

⁵⁷ FIORATI, Jete Jane. **Direito do Comércio Internacional**: OMC, Telecomunicações e Estratégia Empresarial. Franca: UNESP, 2006. p. 79

⁵⁸ METI. **National Treatment Principle**. [S. d.] Disponível em: <https://www.meti.go.jp/english/report/downloadfiles/2011WTO/2-2NationalTreatment.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2023.

⁵⁹ *Ibidem*.

O Princípio do Tratamento Nacional já foi alvo de disputas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Contudo, o argumento do Tratamento Nacional raramente é invocado sozinho, estando geralmente acompanhado de argumentos relacionados ao Princípio MFN, por exemplo⁶⁰. Fábio Queiroz aponta que ao se analisar as disposições gerais do sistema GATT/OMC, observa-se que as medidas comerciais com fins ambientais têm sido abordadas por meio do Artigo I do GATT, que estabelece o princípio da não discriminação, e do Artigo III, que estabelece o princípio do Tratamento Nacional, determinando que toda vez que medidas ambientais forem impostas a produtos importados, elas não podem ser mais exigentes do que as aplicadas aos produtos nacionais⁶¹.

Nesse sentido, ressalta-se o caso *EC-Asbestos*⁶². Neste caso, a França proibiu a importação e distribuição de amianto e produtos contendo amianto, a fim de proteger seus consumidores e trabalhadores. O Canadá solicitou um Painel sobre esta medida em outubro de 1998. Em setembro de 2000, embora o Painel tenha concluído que a França (UE) violou o Artigo III:4 do GATT por causa de tratamento discriminatório entre produtos nacionais similares e produtos estrangeiros, decidiu por último que o tratamento discriminatório foi justificado pelo Artigo XX(b) do GATT. Em março de 2001, o Órgão de Apelação concluiu que o amianto e os materiais de construção contendo amianto não eram produtos similares e, portanto, reverteu a decisão do Painel sobre a questão, por outro lado, manteve a decisão do painel sobre o Artigo XX(b) do GATT.

A seguir, passa-se a análise do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e das exceções não comerciais do GATT.

2.2.1 O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: noções preliminares

O Sistema de Solução de Controvérsias foi estabelecido pelo Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), acordo negociado durante a Rodada Uruguai (Anexo 2), que tem como objetivo estabelecer as regras e os procedimentos que serão aplicados às diferenças entre os Membros da OMC. O ESC possui 27 artigos.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. **Ambiente & Sociedade**, v. VIII, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/X8zN76fBnVvsmKBcMpp47df/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 3

⁶² WTO. **European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos**. 2001. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm. Acesso em: 01 out. 2023.

O Artigo XX do GATT estabelece que:

Artigo XX

Exceções Gerais

Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países em que prevalecem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas:

- I. a) necessárias à proteção da moralidade pública;
- b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais;
- c) que se relacionem à exportação e a importação do ouro e da prata;
- d) necessárias a assegurar a aplicação das leis e regulamentos que não sejam incompatíveis com as disposições do presente acordo, tais como, por exemplo, as leis e regulamentos que dizem respeito à aplicação de medidas alfandegárias, à manutenção em vigor dos monopólios administrados na conformidade do § 4º do art. II e do art. XVII à proteção das patentes, marcas de fábrica e direitos de autoria e de reprodução, e a medidas próprias a impedir as práticas de natureza a induzir em erro;
- e) relativas aos artigos fabricados nas prisões;
- f) impostas para a proteção de tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico;
- g) relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, se tais medidas forem aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais;
- h) tomadas em aplicação de compromissos contraídos em virtude de acordos intergovernamentais sobre produtos básicos, concluídos dentro dos princípios aprovados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, na sua resolução de 28 de março de 1947, que instituiu uma Comissão Provisória de Coordenação para os acordos Internacionais relativos aos produtos básicos;
- i) que impliquem em restrições à exportação de matérias primas produzidas no interior do país e necessárias para assegurar a uma indústria nacional de transformação as quantidades essenciais das referidas matérias-primas durante os períodos nos quais o preço nacional seja mantido abaixo do preço mundial, em execução de um plano governamental de estabilização; sob reserva de que essas restrições não tenham por efeito reforçar a exportação ou a proteção concedida à referida indústria nacional e não sejam contrárias às disposições do presente acordo relativas à não discriminação.⁶³

De acordo com o *caput* do artigo, as Partes podem aplicar medidas contrárias ao comércio internacional, com base nos motivos listados nas alíneas, desde que não seja com intuito meramente discriminatório ou um meio de restrição disfarçada.

As Partes, entretanto, ao se utilizarem de medidas restritivas ao comércio internacional para salvaguardar seus interesses, baseadas no Artigo XX, acabaram por gerar controvérsias, que foram discutidas e solucionadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), estabelecido no Anexo 2 do Tratado de Marraqueche. Qualquer Membro pode requerer a instalação de um Painel caso acredite que outro Membro não esteja cumprindo as obrigações assumidas frente ao GATT 1994. Incumbe ao Painel decidir a demanda, sendo possível às

⁶³ SISCOMEX. **Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 47)**. 2021. Disponível em: http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/OMC_GATT47.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

Partes que discordarem da decisão, recorrerem ao Órgão de Apelação (OAp), que fará um reexame do caso, limitando-se às questões jurídicas.

Com base no Artigo XX do GATT, portanto, os Membros podem deixar de cumprir certas regras comerciais em detrimento de valores não comerciais. O primeiro critério que deve ser cumprido, contudo, é o teste de necessidade, que tem por objetivo verificar se a medida aplicada é razoável e a menos restritiva possível ao comércio⁶⁴.

O caso *Thailand–Cigarettes*⁶⁵ demonstra a importância da utilização do teste de necessidade. Em linhas gerais, a Tailândia proibiu a importação de cigarros e outros produtos com tabaco, afirmando que a medida era justificada por integrar sua política pública de saúde, estando a proibição fundamentada no Artigo XX, b) do GATT. Entretanto, a Tailândia não proibiu a comercialização dos cigarros nacionais, o que levou os EUA a reclamarem das medidas aplicadas pelo país.

Apesar do Painel ter entendido que as medidas empregadas pela Tailândia buscavam proteger a saúde da população contra os malefícios do cigarro, para estar amparada pela alínea b) do Artigo XX do GATT, a medida deveria ser considerada “necessária”, não restando outras alternativas razoáveis compatíveis com o GATT. Considerando tal premissa, o Painel concluiu que diferentes medidas poderiam ter sido tomadas, como a restrição da publicidade e o aumento dos preços dos cigarros, não sendo a proibição à importação nem uma medida razoável, nem necessária.

Além do teste de necessidade, outra questão importante refere-se ao método do Artigo XX, já que “[...] a ordem a ser seguida pelo Painel ou Órgão de Apelação influi na interpretação dada ao Artigo XX, visto que muitos termos deixam de ser examinados, por economia processual, se algum requisito anteriormente analisado não foi atendido”⁶⁶. Pela interpretação consolidada no OSC, primeiro examinam-se as alíneas do Artigo XX e somente depois, e sendo esta primeira análise satisfatória, passa-se ao exame do *caput*.

Em alguns poucos casos, surgidos no âmbito do GATT 1947, em que o Painel iniciou a análise pelo *caput* do Artigo XX, houve discussão de seus termos, e não somente sobre a alínea em foco. No âmbito da OMC, somente em um caso, *US-Shrimp*⁶⁷, o Painel analisou

⁶⁴ FIORATI; BREVIGLIERI; RAUCCI, *op. cit.*, p. 61

⁶⁵ WTO. **Thailand - restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes**. 1990. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/90cigart.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023. p. 20.

⁶⁶ AMARAL JUNIOR, Alberto do (org.). **O artigo XX do GATT, meio ambiente e direitos humanos**. São Paulo: Aduaneiras, 2009. p. 36.

⁶⁷ WTO. **United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products**. [s. l.], 21 nov. 2001. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm. Acesso em: 01 out. 2023.

primeiramente o *caput*, ordem posteriormente alterada pelo Órgão de Apelação⁶⁸. Para Fiorati, a ordem de análise do Artigo XX é importante e deve ser respeitada, visto que a interpretação do *caput* varia de acordo com a exceção aplicada⁶⁹.

A despeito do exame do *caput* ser a última etapa na ordem de análise do Artigo XX, passa-se primeiro ao exame dele, para depois analisar as alíneas. De acordo com o Relatório do Órgão de Apelação no caso *US-Gasoline*⁷⁰, “o propósito do *caput* do Artigo XX é (...) estipular limites e condições que impeçam a utilização abusiva pelas partes frente às exceções trazidas nas alíneas do referido Artigo”⁷¹. O Relatório expressamente consignou que os termos do *caput* não endereçam diretamente a medida que está sendo questionada, ou o seu conteúdo, mas sim a maneira como a medida foi aplicada, de modo que seu objeto geral é a prevenção de abusos nas exceções gerais. Ainda, segundo o Relatório do OAp:

Essas exceções não devem ser aplicadas de forma abusiva ou mal utilizadas, em outras palavras, as medidas abrangidas pelas exceções específicas devem ser aplicadas de forma razoável, com a devida atenção tanto aos deveres legais da parte que reivindica a exceção quanto aos direitos legais das outras partes envolvidas.⁷² (tradução nossa)

Aprofundando-se na explicação do Artigo XX, o OAp, no caso *US-Shrimp*, determinou que deve haver um equilíbrio entre o direito da parte contratante em invocar as exceções do Artigo e o seu dever de observar os direitos da parte contrária e disposições em outros Acordos⁷³. Nesse sentido, o parágrafo 157 do Relatório do OAp ressaltou que a história de negociação do Artigo XX confirma que os parágrafos do Artigo XX trazem exceções limitadas e condicionais das obrigações do GATT, tendo em vista que a redação originalmente proposta para o dispositivo que viria a ser o Artigo XX não previa qualquer restrição ou qualificação para aplicação das exceções gerais. Assim, qualquer medida, para ser qualificada como exceção, deve também satisfazer os requisitos do *caput*⁷⁴.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ FIORATI; BREVIOLIERI; RAUCCI, *op. cit.*, p. 63

⁷⁰ WTO. **United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline**. [s. l.], 25 set. 1997. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm. Acesso em: 01 out. 2023.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Idem*. No original, em inglês: “*If those exceptions are not to be abused or misused, in other words, the measures falling within the particular exceptions must be applied reasonably, with due regard both to the legal duties of the party claiming the exception and the legal rights of the other parties concerned*”.

⁷³ THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana Maria de (coord.). **Releitura dos acordos da OMC como interpretados pelo Órgão de Apelação**: Efeitos na aplicação das regras do comércio internacional. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Centro do Comércio Global e Investimento, [s. d.], p. 176. Disponível em: [https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/2.%20Acordo%20Geral%20sobre%20Tarifas%20e%20Com%20A9rcio%201994%20\(GATT%201994\)_0.pdf](https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/2.%20Acordo%20Geral%20sobre%20Tarifas%20e%20Com%20A9rcio%201994%20(GATT%201994)_0.pdf). Acesso em: 16 abr. 2023.

⁷⁴ WTO. **United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline**. Report of the Appellate Body, p. 65. Disponível em:

Além disso, o Relatório estabeleceu uma conexão entre esse equilíbrio e o princípio da boa-fé, esclarecendo que esse é um princípio geral de direito e um princípio geral de direito internacional e, ainda, explicou a relevância do Preâmbulo do Acordo da OMC, que se refere expressamente ao uso sustentável dos recursos naturais, para uma interpretação mais alargada do *caput* do Artigo e, especificamente, da alínea g).⁷⁵⁷⁶

Como já dito, o *caput* dispõe que algumas medidas de restrição ao comércio poderão ser tomadas desde que: (i) não configurem uma discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde as mesmas condições existem; (ii) uma restrição disfarçada ao comércio.

Quanto à primeira condição, de discriminação arbitrária ou injustificável, foi analisada, no âmbito do GATT, pelos painéis dos casos *US-Tuna from Canada*⁷⁷ e *US-Spring assemblies*⁷⁸, que trataram de forma ampla os termos do *caput*, possibilitando a aplicação de quaisquer das alíneas. Os dois painéis, em suas interpretações, consideraram que a aplicação das medidas em análise não discriminava de modo arbitrário ou injustificável as importações restringidas, porque as restrições impostas eram aplicadas igualmente sobre todas as importações que preenchiam os requisitos estipulados em lei, e não apenas as provenientes do demandante. Além disso, os dois painéis determinaram que, para ser considerada uma discriminação arbitrária ou injustificável, as mesmas condições devem existir entre os países considerados, sejam exportadores, sejam importadores.

[...] é importante saber se as mesmas condições existem, se quisermos evitar anular as vantagens naturais de certos países. Por exemplo: se um Estado exige dos seus nacionais a utilização de um filtro para evitar a poluição por calcário, em razão do excesso de calcário na água do seu país, não seria justo que este Estado exigisse de outros países, que não têm o mesmo problema de excesso de calcário na água, adotar os mesmos equipamentos.⁷⁹

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/2ABR.pdf&Open=True>. Acesso em 23 out. 2023.

⁷⁵ O Preâmbulo do Acordo de Marraqueche, no texto original, dispõe que: “As Partes deste Contrato, reconhecendo que suas relações no campo do comércio e empreendimento econômico devem ser conduzidas com vistas a elevar os padrões de vida, assegurar o pleno emprego e um volume grande e crescente de renda real e demanda efetiva, e expandir a produção e o comércio de bens e serviços, permitindo a otimização dos recursos mundiais de acordo com o objetivo do desenvolvimento sustentável, buscando proteger e preservar o meio ambiente e aumentar os meios para fazê-lo de forma consistente com suas respectivas necessidades e preocupações em diferentes níveis de desenvolvimento econômico (...)” (WTO. **Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization**. 1994. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023).

⁷⁶ THORSTENSEN; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 176.

⁷⁷ WTO. **United States – Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada**. 1986. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/80tuna.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

⁷⁸ WTO. **United States – Imports of Certain Automotive Spring Assemblies**. 1983. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/81spring.pdf. Acesso em: 01 out. 2023.

⁷⁹ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 267.

Ainda, de acordo com Fiorati, Breviglieri e Raucci:

um país não pode exigir que determinada medida estabelecida em seu território seja adotada por outro país. Cada país tem o poder discricionário para adotar legislação e regras próprias de acordo com seus objetivos, sendo que a aplicação de uma medida não deve ter caráter extrajurisdicional.⁸⁰

Já no âmbito da OMC, a análise dos elementos constitutivos da “discriminação arbitrária ou injustificada entre países em que prevalecem as mesmas condições” pode ser exemplificada pelo caso *US-Shrimp*, em que o Órgão de Apelação declarou que são três os aspectos que devem ser observados para que uma medida se enquadre no conceito de discriminação arbitrária ou injustificável: (i) a medida comercial imposta por uma das partes deve ser discriminatória, (ii) deve ser arbitrária e indefensável/injustificável e (iii) deve ocorrer entre países que gozem das mesmas condições comerciais.⁸¹

Em Estados Unidos – Gasoline, nós aceitamos a suposição dos participantes naquela apelação de que tal discriminação poderia ocorrer não apenas com Membros exportadores diferentes, mas também entre Membros exportadores e o Membro importador propriamente dito. Portanto, as normas incorporadas na linguagem do *caput* não são apenas diferentes dos requerimentos do Artigo XX(g); elas são também diferentes da norma usada na determinação de que a Cláusula 609 é violadora das regras substantivas do Artigo XI: 1 da GATT 1994.⁸²

A forma como a medida de restrição foi aplicada também é relevante para a verificação do caráter arbitrário ou indefensável. O OAp observou no caso *US-Gasoline*, em que figuraram como partes, de um lado, os EUA e, de outro, Brasil e Venezuela, que o *caput* não questiona tanto a medida em si, mas, sim, a maneira como é aplicada. Pelos termos do *caput* do Artigo XX, uma medida pode ser discriminatória sem ser “arbitrária” ou “injustificável”⁸³.

Para estabelecer se as medidas foram aplicadas de forma arbitrária ou injustificável, dois critérios foram definidos: um relativo à negociação, isto é, se a medida foi negociada entre as partes e o outro é referente à flexibilidade da medida aplicada. Quanto ao primeiro critério, não foi definido um tempo mínimo ou máximo para as negociações, mas, como estabelece Varella, “[...] é preciso iniciativas concretas de negociações bilaterais. Essas devem considerar o desenvolvimento sustentável extremamente importante”⁸⁴. Tais negociações se tornam ainda

⁸⁰ FIORATI; BREVIGLIERI; RAUCCI, *op. cit.*, p. 64.

⁸¹ THORSTENSEN; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 176.

⁸² *Idem*, p. 177. No original, em inglês: “*In United States - Gasoline, we accepted the assumption of the participants in that appeal that such discrimination could occur not only between different exporting Members, but also between exporting Members and the importing Member concerned. Thus, the standards embodied in the language of the chapeau are not only different from the requirements of Article XX(g); they are also different from the standard used in determining that Section 609 is violative of the substantive rules of Article XI:1 of the GATT 1994*”.

⁸³ WTO, 1997, *op. cit.*

⁸⁴ VARELLA, *op. cit.*, p. 269.

mais imprescindíveis quando o conflito se opera entre um país desenvolvido e outro em desenvolvimento, e que a restrição aplicada só será lícita quando houver negociação entre as partes.

Como exemplo da posição do Órgão de Solução de Controvérsias, destaca-se o caso *US-Shrimp*, em que os Estados Unidos impuseram, tanto aos pescadores nacionais, quanto aos pescadores estrangeiros, a utilização de mecanismos que diminuíssem a captura acidental de tartarugas marinhas – consideradas pelo Órgão de Apelação um recurso esgotável – durante a pesca do camarão. Conforme aponta Fiorati, Breviglieri e Raucci:

No caso em questão, a certificação de adequação à norma era feita por país e não por barco ou empresa de pesca. Portanto, se um barco do país A, certificado, pescasse nas águas do país B, não certificado, teria a importação de seus produtos proibida pelos EUA. A ideia de certificar cada um dos pescadores foi descartada pelos EUA, por considerarem a medida inviável.⁸⁵

Isso significa que os EUA tentaram criar uma legislação que pudesse impor aos particulares estrangeiros a adoção de suas próprias normas para que seus objetivos fossem alcançados, sem considerar a condição particular de outros países. O Órgão de Apelação considerou a medida discriminatória arbitrária e injustificável justamente quando os EUA pretenderam, coercitivamente, aplicar a mesma política em outros governos, ou seja, os EUA pretenderam utilizar um padrão uniforme sem atender às particularidades de cada região do seu território e dos outros Estados.

Nesse sentido, o OAp ressaltou que:

Entendemos que os Estados Unidos aplicam uma regra uniforme em todo seu território, independentemente das condições específicas existentes em certas partes do país. Pode ser bastante aceitável para um governo, ao adotar e implementar uma política nacional, adotar uma única regra, aplicável a todos os cidadãos em todo o país. No entanto, não é aceitável, nas relações comerciais internacionais, que um Membro da OMC use um embargo econômico para exigir que outros Membros adotem o mesmo programa regulador abrangente, para alcançar um determinado objetivo, em vigor no território desse membro, sem levar em consideração as diferentes condições que podem ocorrer nos territórios dos outros membros. (tradução nossa)⁸⁶

⁸⁵ FIORATI; BREVIGLIERI; RAUCCI, *op. cit.*, p. 65.

⁸⁶ WTO. **United States: import prohibition of certain shrimp and shrimp products**. 1998. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=58544&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 08 mar. 2023. No original, em inglês: “We understand that the United States also applies a uniform standard throughout its territory, regardless of the particular conditions existing in certain parts of the country. The United States requires the use of approved TEDs at all times by domestic, commercial shrimp trawl vessels operating in waters where there is any likelihood that they may interact with sea turtles, regardless of the actual incidence of sea turtles in those waters, the species of those sea turtles, or other differences or disparities that may exist in different parts of the United States. It may be quite acceptable for a government, in adopting and implementing a domestic policy, to adopt a single standard applicable to all its citizens throughout that country. However, it is not acceptable, in international trade relations, for one WTO Member to use an economic embargo to require other Members to adopt essentially the same

Além disso, o OAp, na análise do *caput* do Artigo XX, compreendeu que os EUA não haviam realmente se comprometido com as negociações com países em desenvolvimento na busca de alternativas à medida, o que ocasionou a adoção de uma medida injustificável. Ademais, destacou o fato de os EUA não terem assinado alguns acordos ambientais multilaterais, como a Convenção de Montego Bay e a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migradoras Pertencentes à Fauna Selvagem, nem ratificado, por exemplo, a Convenção sobre Diversidade Biológica, o que poderia ter contribuído para justificar as medidas empregadas.

Na ocasião, portanto, o Órgão de Apelação considerou que a medida poderia ser considerada legal se os Estados Unidos tivessem analisado as condições específicas de cada país, tivessem negociado mecanismos de cooperação com eles, para tornar possível a adoção de medidas para os pescadores desses territórios, como a lei americana autorizava o Secretário de Estado a fazer. Finalmente, o Órgão de Apelação baseou sua condenação na proteção do desenvolvimento sustentável, e o fez citando a Convenção sobre Diversidade Biológica (art. 5), a Agenda 21 (parágrafo 2.22), a Declaração sobre Comércio e Meio Ambiente (princípio 12) e a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Pertencentes à Fauna Selvagem, convenções que condenam expressamente toda ação unilateral visando a resolver grandes problemas ecológicos além de suas fronteiras.

Ainda no tocante aos exemplos já considerados pelo Órgão de Apelação como discriminação arbitrária e injustificável, ressalta-se o caso *Brasil-Retreaded Tyres*⁸⁷. O OAp, seguindo a decisão proferida pelo Painel, a qual considerou que a restrição à importação de pneus usados pelo Mercosul não era improcedente, observou que, para determinar se uma medida é arbitrária, deve basear sua análise nas causas de tal discriminação, e não apenas nas consequências advindas dela. Também se ressaltou que a discriminação deve guardar pertinência com o seu objetivo legítimo, e não somente depender da avaliação de seu impacto quantitativo. Assim, considerou que houve discriminação entre os países do Mercosul com

comprehensive regulatory program, to achieve a certain policy goal, as that in force within that Member's territory, without taking into consideration different conditions which may occur in the territories of those other Members".

⁸⁷ WTO. **Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres**. Report of the Appellate Body. 3 dez. 2007. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/332ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 20 out. 2023.

relação a outros Membros da OMC, em decorrência da imposição do banimento à importação introduzida por uma decisão do Tribunal do Mercosul.⁸⁸

Ademais, o Órgão concluiu que uma medida é considerada discriminatória quando não tem relação com o objetivo de uma medida justificada provisoriamente. Veja-se:

Para. 246. “Como explicamos acima, a análise de se a aplicação de uma medida resulta em discriminação arbitrária ou injustificável deve focar na causa ou razão dadas para a discriminação. Para o Brasil, o fato dos varejistas brasileiros serem capazes de usar invólucros importados é resultado das decisões das autoridades administrativas brasileiras para atender às ações judiciais. Observamos que essa explicação não apresenta relação com o objetivo do Banimento de Importação – reduzir ao máximo possível a exposição aos riscos que surgem da acumulação de pneus descartados. As importações de pneus usados através de ações judiciais vão contra o objetivo visado pelo Banimento de Importação. Como indicamos acima, há discriminação arbitrária ou injustificável, dentro do significado do caput do Artigo XX, quando um Membro deseja justificar a discriminação resultante da aplicação de sua medida por uma razão que não apresenta relação com o cumprimento do objetivo presente no escopo de um dos parágrafos do Artigo XX, ou vai contra esse objetivo. Assim sendo, descobrimos que as importações de pneus usados através de ações judiciais resultaram na aplicação do Banimento de Importação de maneira que constitui discriminação arbitrária ou injustificável.” (tradução nossa).⁸⁹

Quanto à possibilidade de uma medida ser caracterizada como uma restrição disfarçada ao comércio internacional, três critérios foram historicamente formulados pelos Painéis e pelo Órgão de Apelação: 1) publicidade da medida; 2) apreciação se a aplicação da medida também constitui uma discriminação arbitrária ou injustificável, e 3) *design*, arquitetura e estrutura da medida⁹⁰. Com relação à apreciação da medida enquanto uma discriminação arbitrária ou injustificável, o OAp já esclareceu, no caso *US-Gasoline*, que a relação entre uma medida discriminatória ou injustificável e uma restrição ao comércio é muito próxima, sendo as condições analisadas de modo simultâneo. Veja-se:

“Discriminação arbitrária”, “discriminação injustificável” e “restrição disfarçada” ao comércio internacional podem, portanto, ser lidas lado a lado; uma influência no sentido da outra. É claro para nós que “restrição disfarçada” inclui discriminação disfarçada no comércio internacional. É igualmente claro que a restrição ou a

⁸⁸ *Idem*, p. 108-109.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 107. No original, em inglês: “Para. 246. As we explained above, the analysis of whether the application of a measure results in arbitrary or unjustifiable discrimination should focus on the cause or rationale given for the discrimination. For Brazil, the fact that Brazilian retailers are able to use imported casings is the result of the decisions of the Brazilian administrative authorities to comply with court injunctions. We observe that this explanation bears no relationship to the objective of the Import Ban — reducing exposure to the risks arising from the accumulation of waste tyres to the maximum extent possible. The imports of used tyres through court injunctions even go against the objective pursued by the Import Ban. As we indicated above, there is arbitrary or unjustifiable discrimination, within the meaning of the chapeau of Article XX, when a Member seeks to justify the discrimination resulting from the application of its measure by a rationale that bears no relationship to the accomplishment of the objective that falls within the purview of one of the paragraphs of Article XX, or goes against this objective. Accordingly, we find that the imports of used tyres through court injunctions have resulted in the Import Ban being applied in a manner that constitutes arbitrary or unjustifiable discrimination.”

⁹⁰ WTO. **Trade and Environment at the WTO**. 2004. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 54.

discriminação oculta ou não anunciada no comércio internacional não esgota o significado de “restrição disfarçada”. Consideramos que “restrição disfarçada”, sejam quais forem os outros elementos que eles compreendem, pode ser interpretada apropriadamente como a adoção de restrições equivalentes à discriminação arbitrária ou injustificável ao comércio internacional, assumidas sob a aparência de uma medida que responde, por sua forma, aos termos de uma listada no Artigo XX. Em outras palavras, os tipos de considerações pertinentes ao decidir se a aplicação de uma medida em particular equivale a uma “discriminação arbitrária ou injustificada” podem também ser levados em conta para determinar a presença de uma “restrição disfarçada” ao comércio internacional. O tema fundamental será encontrado no propósito e objeto de evitar abuso ou uso ilegítimo das exceções às regras substantivas disponíveis no Artigo XX. (tradução nossa)⁹¹

Sob a égide do GATT, os dois painéis que se manifestaram sobre os termos do *caput* do Artigo XX utilizaram a publicação da medida como critério para determinar seu caráter não disfarçado. No caso *US-Tuna from Canada*, o Painel considerou que a medida aplicada pelos EUA não poderia ser considerada uma restrição disfarçada ao comércio pois foi tomada como medida comercial e foi publicamente anunciada como tal. E, no caso *US-Spring assemblies*, o Painel declarou que o *caput* do Artigo XX “[...] deixou claro que seria a aplicação da medida e não a medida em si que precisaria ser examinada. A notificação da ordem de exclusão foi publicada no *Federal Register*, e a ordem foi aplicada pela Aduana estadunidense na fronteira”⁹².

Nos demais casos ocorridos no GATT 1947, o critério de análise “alínea/*caput*” foi predominante, o que fez com que os termos do *caput* não chegassem a ser interpretados, pois a análise se restringia às exceções invocadas nas alíneas para a defesa da medida.

No âmbito da OMC, a análise das restrições disfarçadas ao comércio foi pouco aprofundada. Em alguns casos, a medida aplicada chegou a ser apontada na argumentação das

⁹¹ No original, em inglês: “‘Arbitrary discrimination’, ‘unjustifiable discrimination’ and ‘disguised restriction’ on international trade may, accordingly, be read side-by-side; they impart meaning to one another. It is clear to us that ‘disguised restriction’ includes disguised discrimination in international trade. It is equally clear that concealed or unannounced restriction or discrimination in international trade does not exhaust the meaning of ‘disguised restriction.’ We consider that ‘disguised restriction’, whatever else it covers, may properly be read as embracing restrictions amounting to arbitrary or unjustifiable discrimination in international trade taken under the guise of a measure formally within the terms of an exception listed in Article XX. Put in a somewhat different manner, the kinds of considerations pertinent in deciding whether the application of a particular measure amounts to ‘arbitrary or unjustifiable discrimination’, may also be taken into account in determining the presence of a ‘disguised restriction’ on international trade. The fundamental theme is to be found in the purpose and object of avoiding abuse or illegitimate use of the exceptions to substantive rules available in Article XX.” (WTO. **United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline**, 1996. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/2ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 25.)

⁹² No original, em inglês: “The Panel noted that the Preamble of Article XX made it clear that it was the application of the measure and not the measure itself that needed to be examined. Notice of the exclusion order was published in the *Federal Register* and the order was enforced by the United States Customs at the border” (WTO. **United States – Imports of Certain Automotive Spring Assemblies**. 1982. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/81spring.pdf. Acesso em: 01 out. 2023. p. 12).

partes como uma restrição disfarçada ao comércio; entretanto, como no caso *US-Gasoline*, o Painel entendeu que a medida aplicada constituía uma discriminação arbitrária ou injustificável, e não uma restrição disfarçada, motivo pelo qual não analisou seus termos.

No caso *Brasil-Retreated Tyres*, o Relatório do OAp, ao analisar a possível restrição disfarçada ao comércio internacional, pautou-se pela análise do Painel que destacou a existência de importações de pneus usados em quantidades prejudiciais à consecução do objetivo da restrição de importação. Conforme vê-se:

Para 248. “O Painel observou que, “já que as importações de pneus usados ocorrem em quantidade significativa através de ações judiciais para o benefício da indústria varejista doméstica, o [Banimento de Importação] está sendo usado de uma maneira que constitui uma restrição disfarçada sobre o comércio internacional.” O Painel chegou à conclusão de que a restrição no comércio internacional presente no Banimento de Importação têm operado para o benefício de varejistas domésticos, porque “a concessão de ações judiciais para a importação de pneus usados têm ... em efeito, significam que ... os varejistas domésticos têm sido capazes de continuar a se beneficiarem da importação de pneus usados como material para suas próprias atividades em quantidades significativas, enquanto seus competidores de países não pertencentes ao MERCOSUL foram mantidos de fora do mercado brasileiro.” (tradução nossa) ⁹³

Assim, verifica-se que a publicidade da medida como critério primordial para determinar o intuito mascarado de uma medida prevaleceu durante o GATT 1947. Entretanto, as decisões no âmbito da OMC determinaram que somente a publicação da medida não era critério suficiente para considerá-la uma restrição disfarçada ao comércio internacional.

2.2.2 As exceções não comerciais: alíneas a) e g) do artigo XX do GATT

O Artigo XX do GATT permite que barreiras não tarifárias sejam aplicadas ao comércio internacional quando for necessário salvaguardar algum dos motivos listados nas alíneas. As mais importantes, devido ao foco do trabalho, são as alíneas b) e g), que trazem a proteção do meio ambiente em seu texto. Por isso, neste item veremos detalhadamente essas duas alíneas.

A alínea b) estabelece que as medidas de restrição ao comércio internacional poderão ser tomadas quando “[...] necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais

⁹³ No original, em inglês: “*Para. 248. ‘The Panel found that, ‘since imports of used tyres take place in significant amounts under court injunctions to the benefit of the domestic retreading industry, the [Import Ban] is being applied in a manner that constitutes a disguised restriction on international trade.’ The Panel reasoned that the restriction on international trade inherent in the Import Ban has operated to the benefit of domestic retreaders, because ‘[t]he granting of court injunctions for the importation of used tyres has ... in effect meant that ... domestic retreaders have been able to continue to benefit from the importation of used tyres as material for their own activity in significant amounts, while their competitors from non-MERCOSUR countries have been kept out of the Brazilian market’.*” (THORSTENSEN; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 181.)

e à preservação dos vegetais”. Para que uma exceção ao comércio internacional baseada na alínea b) possa ser aplicada, critérios específicos relativos à alínea devem ser atendidos, para depois verificar o enquadramento no *caput*. Trata-se da chamada análise de três etapas (*three-step analysis*), determinada pelo Painel no caso *US-Tuna Dolphin II*⁹⁴.

Primeiro, a política implementada pelo país deve, comprovadamente, visar a proteção da vida, a saúde humana, animal ou vegetal. Ressalta Fiorati⁹⁵ que os países têm autonomia para legislar e adotar as políticas de proteção ambiental que desejarem, e essas políticas somente serão consideradas ilegais perante a OMC se aplicadas de forma arbitrária ou injustificável, ou como uma restrição disfarçada ao comércio internacional.

A segunda etapa é o teste da necessidade, em que se analisa se a medida aplicada é necessária para alcançar o objetivo da política. O termo “necessária”, no âmbito da alínea b), foi apreciado pela primeira vez no caso *Thailand-Cigarettes*, que se utilizou da interpretação dada aos termos da alínea d), no caso *US-Section 337*⁹⁶, conceituando-a como uma medida para a qual não existem alternativas razoáveis compatíveis com o GATT. O Painel, em seu relatório declarou:

5.26 Ficou claro para o Painel que uma parte contratante não pode justificar uma medida incompatível com outra disposição do GATT como “necessária” nos termos do Artigo XX(d) se uma medida alternativa compatível com o GATT, que poderia razoavelmente ser empregada pudesse ser adotada. (tradução nossa)⁹⁷

Entretanto, ainda que uma medida menos restritiva esteja disponível, os Estados que buscam proteger a vida e a saúde das pessoas e demais seres vivos podem não a aceitar devido às consequências desastrosas que sua implementação poderia causar. O caso *EC-Asbestos*⁹⁸, entre o Canadá e as Comunidades Europeias, demonstra esse aspecto. Neste caso, a França

⁹⁴ No original, em inglês: “*The Panel observed that the text of Article XX(b) suggested a three-step analysis: First, it had to be determined whether the policy in respect of which these provisions were invoked fell within the range of policies referred to in these provisions, that is policies to protect human, animal or plant life or health; Second, it had to be determined whether the measure for which the exception was being invoked – that is the particular trade measure inconsistent with the obligations under the General Agreement – was “necessary” to protect human, animal or plant life or health; Third, it had to be determined whether the measure was Applied in a manner consistent with the requirement set out in the preamble to Article XX, namely that the measure not be Applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail or in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.*” (WTO. **United States – Restrictions on Imports of Tuna**. 1994. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/92tuna.pdf. Acesso em 05 nov 2023. p. 59.)

⁹⁵ FIORATI; BREVIOLIERI; RAUCCI, *op. cit.*, p. 70

⁹⁶ WTO. 1990, *op. cit.*

⁹⁷ No original, em inglês: “*It was clear to the Panel that a contracting party cannot justify a measure inconsistent with another GATT provision as “necessary” in terms of Article XX(d) if an alternative measure which it could reasonably be expected to employ and which is not inconsistent with other GATT provisions is available to it.*” (WTO. **United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930**. 1989. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/87tar337.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 45.)

⁹⁸ WTO, 2001, *op. cit.*

proibiu a importação de amianto e produtos contendo amianto com o intuito de proteger a saúde de sua população, já que o amianto é um material altamente tóxico, que pode causar doenças como asbestose e câncer.

Em resposta, o Canadá pontuou que o uso controlado do amianto e produtos derivados seria uma alternativa razoavelmente disponível, em detrimento da completa vedação das importações pela França, e que, uma medida só seria descartada como “razoavelmente disponível” se sua implementação fosse impossível. Entretanto, o Órgão de Apelação entendeu que os Membros têm o direito de determinar o grau de proteção à saúde que consideram adequado e, ainda, aprimorou o teste de necessidade, ao determinar que mesmo havendo outra medida possível menos restritiva ao comércio, essa medida poderia não atingir os objetivos pretendidos e, portanto, ser inadequada. Assim, verifica-se que medidas alternativas existentes à adoção de uma política específica, são observadas caso-a-caso de acordo com a razoabilidade da decisão de adotar uma política em detrimento de outras, que poderiam ser menos discriminatórias.

O caso *EC-Asbestos* foi o primeiro em que a medida de proteção implementada por um país foi aceita por ser considerada necessária à proteção da vida e saúde humana, animal e vegetal. No caso, o Órgão de Apelação entendeu que o “uso controlado” do amianto e produtos derivados não permitiria à França atingir o nível escolhido de proteção à saúde, mitigando adequadamente os riscos relacionados, ou seja, não seria, portanto, uma medida alternativa capaz de alcançar os mesmos fins pretendidos pelo país.

Importante notar, porém, que em outros casos já foi expresso o entendimento de que o Artigo XX (b) do GATT permite às partes signatárias dar prioridade à saúde humana em detrimento da liberalização do comércio, como no caso *Thailand-Cigarettes*⁹⁹.

A última etapa da análise consiste em examinar se a alínea se enquadra nos termos do *caput* do Artigo XX, que precisa ser respeitado. Portanto, se a medida adotada por um país, após ser verdadeiramente considerada uma política de proteção da vida e saúde das pessoas e demais seres vivos, e passar no teste de necessidade, não for aplicada de maneira arbitrária ou injustificável, ou como forma de restrição disfarçada ao comércio internacional, será aceita pela OMC.

Ressalta-se, ainda, que já houve discussões, no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias acerca do tratamento das informações e das provas científicas para a

⁹⁹ WTO. **Thailand - restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes**. 1990. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/90cigart.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023. p. 20.

interpretação das alíneas (b) e (g) pelos Painéis e pelo Órgão de Apelação. Verifica-se que a jurisprudência tem se direcionado no sentido de entender que a política adotada não precisa estar baseada na posição majoritária dos cientistas. Ela pode ter por base a opinião de cientistas renomados que comprovem que aquela medida tem amparo científico, tendo em vista que os Membros possuem discricionariedade em suas políticas, a qual deve ser ponderada pelo princípio da boa-fé¹⁰⁰. Nesse sentido:

19. Para. 161. “O Painel usou uma margem de critério para determinar o valor da evidência, e o peso a ser atribuído a ela. O Painel foi conferido, no exercício de seu critério, de determinar que, a certos elementos de evidência, devem ser concedidos mais peso do que outros elementos – essa é a essência da função de apreciar a evidência.” (tradução nossa)¹⁰¹

A alínea b) do Artigo XX do GATT, foi suscitada tanto em casos ocorridos no âmbito do GATT, quanto da OMC. Dentre os casos em que a alínea b) foi citada, em três deles – *US-Shrimp*¹⁰², *EC-Hormones*¹⁰³ e *Austrália-Salmon*¹⁰⁴ – ela não foi diretamente analisada pelo Painel ou Órgão de Apelação¹⁰⁵, razão pela qual não é possível analisar a interpretação da alínea conferida pelo Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.

A alínea g) resguarda a proteção de medidas “[...] relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, se tais medidas forem aplicadas em conjunto com as restrições à produção ou ao consumo nacional”. Assim, verifica-se que o ponto central da exceção trazida pela alínea (g) é a conservação de recursos naturais, disposição que já foi interpretada tanto por Painéis do GATT 1947, quanto pelo Órgão de Apelação.

Verifica-se que o OAp, acompanhando os progressos da sociedade com relação aos padrões ambientais e ao desenvolvimento sustentável, interpretou o termo “recursos naturais exauríveis” incluindo, também, os organismos vivos. Outros aspectos interessantes dos relatórios que analisaram a alínea g) que podem ser citados são: as limitações jurisdicionais para analisar a competência para a conservação das espécies e o significado de termos da alínea

¹⁰⁰ THORSTENSEN; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 187.

¹⁰¹ *Idem*, p. 188. No original, em inglês: “Para. 161. ‘The Panel enjoyed a margin of discretion in assessing the value of the evidence, and the weight to be ascribed to that evidence. The Panel was entitled, in the exercise of its discretion, to determine that certain elements of evidence should be accorded more weight than other elements — that is the essence of the task of appreciating the evidence.’”

¹⁰² Neste caso, os EUA embasaram sua medida de restrição nas alíneas b) e g) do Artigo XX. Entretanto, o Painel iniciou a análise pelo *caput* do artigo e, por isso, não procedeu à análise das alíneas. Por sua vez, o Órgão de Apelação inverteu a ordem de análise do Painel, mas analisou somente a alínea g).

¹⁰³ No caso EC-Hormones, em que as Comunidades Europeias restringiram a importação de produtos derivados de carne que haviam sido tratados com hormônios de crescimento, embora o Artigo XX do GATT tenha sido suscitado, a análise estruturou-se no Acordo SPS.

¹⁰⁴ Neste caso, o Artigo XX também foi suscitado no contexto do Acordo SPS.

¹⁰⁵ AMARAL JÚNIOR, *op. cit.*, p. 113.

como recursos naturais renováveis “relacionadas com” (“*relating to*”), “destinado principalmente a” (“*primarily aimed at*”) e “medidas aplicadas conjuntamente com” (“*measures made effective in conjunction with*”).

O Painel *US–Tuna Dolphin II*, assim como na análise da alínea b), também previu um teste em três etapas (*three-step analysis*) para a alínea g)¹⁰⁶. O Painel, realizou análise em três etapas:

- (i) primeiro verificou se a espécie que se pretende proteger é um “recurso natural exaurível” (objeto da medida);
- (ii) passou então ao teste de “relacionada com” (analisando qual grau de relação entre a medida e a política de preservação pretendida) e checkou se a medida havia sido aplicada “em conjunto com” restrições internas; e
- (iii) verificou se os requisitos do *caput* foram preenchidos.

No âmbito da OMC, nos dois casos em que foi suscitada a alínea g), a análise acompanhou o estabelecido no GATT. Primeiro, foi examinado se o objeto da medida era um recurso exaurível, depois, se a medida aplicada está diretamente relacionada com a política de preservação dos recursos naturais e, também, se conjuntamente com a medida havia sido aplicada uma restrição interna. Por fim, verifica-se a compatibilidade da medida de acordo com os termos do *caput*.

Algumas expressões da alínea g) foram tratadas com cuidado adicional pelo Painel e pelo Órgão de Apelação, como “*relating to*”, que neste trabalho foi traduzida como “relativas à”¹⁰⁷. De acordo com a conclusão do Órgão de Apelação, embora este termo seja amplo, a interpretação não deve ser tão ampla, mas limitada, em razão do objeto e dos objetivos do acordo geral. Conforme conclusão de Fiorati, “a medida aplicada deve estar relacionada à

¹⁰⁶ No original, em inglês: “*The Panel observed that the text of Article XX(g) suggested a three-step analysis: First, it had to be determined whether the policy in respect of which these provisions were invoked fell within the range of policies to conserve exhaustible natural resources. Second, it had to be determined whether the measure for which the exception was being invoked – that is the particular trade measure inconsistent with the obligations under the General Agreement – was ‘related to’ the conservation of exhaustible natural resources, and whether it was made effective ‘in conjunction’ with restrictions on domestic production or consumption. Third, it had to be determined whether the measure was Applied in conformity with the requirement set out in the preamble to Article XX, namely that the measure was not be applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions to prevail or in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.*” (WTO. **United States – Restrictions on Imports of Tuna**. Report of the Panel (DS29/R). 16 jun 1994, p. 54. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/92tuna.pdf. Acesso em 05 nov 2023.)

¹⁰⁷ Poderia ser “relacionando-se”, “relacionada com” ou “relacionadas à”.

conservação dos recursos naturais esgotáveis, sendo preciso demonstrar o nexo de causalidade entre a medida e o objeto de conservação”¹⁰⁸.

No caso *Canadá-Herring and Salmom*, entendeu-se que a alínea g) possui conceito mais amplo que as demais alíneas, não sendo necessário que a medida relacionada com a conservação seja necessária ou essencial. Em seus dizeres, o Painel declarou que:

4.6 (...) algumas das alíneas do Artigo XX estabelecem que a medida deve ser “necessária” ou “essencial” para a concretização do objetivo político definido na alínea (cf. (a), (b), (d) e (j)), ao passo que o parágrafo (g) refere-se apenas às medidas “relacionadas à” conservação dos recursos naturais.¹⁰⁹

No âmbito da OMC, dois casos suscitaram a alínea g) (*US-Gasoline* e *US-Shrimp*). No âmbito do GATT 1947, 5 casos suscitaram a alínea g) (*US-Tuna from Canada*, *Canada-Herring and Salmon*, *US-Tuna Dolphin I*¹¹⁰, *US-Tuna Dolping II* e *US-Taxes automobiles*¹¹¹).

No caso *US-Shrimp*, o OAp trouxe novo item à interpretação do termo “relativa à”. Além de a medida ter que ser “primariamente voltada à” conservação, sua ligação com a política de proteção deve ser próxima e real. O parágrafo 141 do relatório do OAp declarou que:

Em seu design a estrutura gerais, portanto, Seção 609 não é uma proibição simples e abrangente da importação de camarão, imposta sem considerar as consequências (ou falta delas) do modo de colheita empregado na captura incidental e na mortalidade das tartarugas marinhas. Concentrando-se na medida aqui em jogo, parece-nos que a Seção 609, com diretrizes de aplicação, não é desproporcionalmente ampla em seu escopo e alcance em relação ao objetivo da política de proteção e conservação das espécies de tartarugas marinhas. Os meios são, em princípio, razoavelmente relacionados aos fins. A relação de meios e os fins entre a Seção 609 e a legítima política de conservação da espécie esgotável e, de fato, ameaçada, é visivelmente uma relação próxima e real, uma relação que é tão importante quanto a que encontramos no *US-Gasoline* entre as regras gerais da EPA e a conservação de ar limpo nos Estados Unidos. (tradução nossa)¹¹²

¹⁰⁸ FIORATI; BREVIGLIERI; RAUCCI, *op. cit.*, p. 74.

¹⁰⁹ No original, em inglês: “(...) *some of the subparagraphs of Article XX state that the measure must be ‘necessary’ or ‘essential’ to the achievement of the policy purpose set out in the provision (cf. subparagraphs (a), (b), (d) and (j)) while subparagraph (g) refers only to measures ‘relating to’ the conservation of exhaustible natural resources.*” (WTO. **Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon**. 1987. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/87hersal.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 11.)

¹¹⁰ WTO. **United States – Restrictions on Imports of Tuna**. 1991. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm. Acesso em 05 nov 2023.

¹¹¹ WTO. **United States – Taxes on Automobiles**. 1994. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis06_e.htm. Acesso em 05 nov. 2023.

¹¹² No original, em inglês: “*In its general design and structure, therefore, Section 609 is not a simple, blanket prohibition of the importation of shrimp imposed without regard to the consequences (or lack thereof) of the mode of harvesting employed upon the incidental capture and mortality of sea turtles. Focusing on the design of the measure here at stake 128, it appears to us that Section 609, cum implementing guidelines, is not disproportionately wide in its scope and reach in relation to the policy objective of protection and conservation of sea turtle species. The means are, in principle, reasonably related to the ends. The means and ends relationship between Section 609 and the legitimate policy of conserving an exhaustible, and, in fact, endangered species, is observably a close and real one, a relationship that is every bit as substantial as that which we found in United States - Gasoline between the EPA baseline establishment rules and the conservation of clean air in the United States.*” (WTO. **United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products**. 1998. Disponível em:

Por fim, no caso *US-Gasoline*, o Painel, com relação à alínea g), declarou que a relação entre a medida e a conservação do meio ambiente não pode ser sutil, devendo haver uma relação direta entre a medida e a conservação, conforme asseverou o OAp em sua interpretação.

Outra expressão discutida no contexto da alínea g) foi quanto à definição de “recursos naturais esgotáveis”. No primeiro caso, no âmbito do GATT, *US-Tuna from Canada*, não houve maiores discussões sobre o termo, pois as partes concordaram que os cardumes de atum eram recursos esgotáveis.

Os dois casos no âmbito da OMC, *US-Gasoline* e *US-Shrimp*, também consideraram os recursos que visavam proteger como esgotáveis. No primeiro caso, os EUA argumentaram que o ar era um recurso esgotável e não houve, pelas Partes contrárias, nenhuma contra-argumentação. O OAp, portanto, declarou o ar como um recurso natural esgotável. Já no *US-Shrimp*, as Partes argumentaram que os únicos recursos exauríveis eram os “não vivos”. Ou seja, as tartarugas, por meio da reprodução, deveriam ser consideradas um recurso natural renovável. Ademais, “[...] eles também evocaram as discussões anteriores à formação do Artigo XX g) para praticar a hermenêutica histórica, nas discussões para a formação do acordo geral, o Artigo XX g) referia-se aos recursos minerais, sobretudo o manganês”¹¹³.

No entanto, essa posição não foi acatada pelo OAp e as tartarugas foram consideradas um recurso natural esgotável, já que, por diversas circunstâncias – sejam naturais, sejam antrópicas – poderiam entrar em extinção e, posteriormente, serem extintas, a despeito da capacidade de reprodução. Em seu relatório, o OAp determinou:

128. Não estamos convencidos com estes argumentos. Se consideramos seu texto, o Artigo XX g) não se limita à conservação dos recursos naturais “minerais” ou “não vivos”. O principal argumento das partes autoras fundamenta-se na ideia de que os recursos naturais “biológicos” são “renováveis” e não podem, portanto, ser recursos naturais “esgotáveis”. Nós não acreditamos que os recursos naturais “esgotáveis” e “renováveis” se excluam mutuamente. A biologia moderna nos ensina que as espécies vivas, ainda que em princípio capazes de se reproduzirem e sendo, portanto, “renováveis”, podem, em certas circunstâncias, se tornarem raras, se esgotarem ou desaparecerem, ainda que frequentemente isso aconteça em decorrência das atividades humanas. Os recursos biológicos são, assim, tão “limitados” quanto o petróleo, o minério de ferro e todos os outros recursos não biológicos. (tradução nossa)

114

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/58ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 57.)

¹¹³ VARELLA, *op. cit.*, p. 265.

¹¹⁴ No original, em inglês: “*We are not convinced by these arguments. Textually, Article XX(g) is not limited to the conservation of ‘mineral’ or ‘non-living’ natural resources. The complainants’ principal argument is rooted in the notion that ‘living’ natural resources are ‘renewable’ and therefore cannot be ‘exhaustible’ natural resources. We do not believe that ‘exhaustible’ natural resources and ‘renewable’ natural resources are mutually exclusive. One lesson that modern biological sciences teach us is that living species, though in principle, capable of reproduction and, in that sense, ‘renewable’, are in certain circumstances indeed susceptible of depletion,*

A expressão “em conjunto com” ou “conjuntamente” também foi discutida. O Artigo XX g) estabelece que medidas de conservação de recursos esgotáveis devem ser aplicadas “conjuntamente” com restrições à produção ou ao consumo nacional. Essa expressão relaciona-se à imparcialidade da medida, que deve impor, tanto aos produtos nacionais, quanto aos importados, as mesmas determinações, em razão da conservação ambiental.

O Órgão de Apelação, no caso *US-Gasoline*, tratou da questão da imparcialidade ao declarar:

Na presente apelação, as regras de estabelecimento de uma base afetam tanto a gasolina doméstica como a importada, possibilitando – genericamente falando – bases individuais para refinadores e misturadores domésticos e bases estatutárias para importadores. Assim, as restrições ao consumo ou à depleção de ar limpo através da regulação da produção doméstica de gasolina ‘suja’ são estabelecidas em conjunto com as restrições correspondentes com respeito à gasolina importada. (tradução nossa)¹¹⁵

A necessidade de a medida ser aplicada “conjuntamente” com restrições à produção ou ao consumo nacional limita sua aplicação como um simples meio de restrição ao comércio internacional, amparado em questões ambientais.

Observa-se da análise empreendida nesta seção que houve uma mudança significativa de interpretação das disposições do Artigo XX do GATT ao se comparar o regime pré e pós o estabelecimento da OMC. Em decisões como o Relatório do Órgão de Apelação do caso *US-Shrimp*, por exemplo, o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC promoveu avanços como o reconhecimento de que “seres vivos” não são recursos naturais renováveis apenas pelo fato de que podem se reproduzir – principal argumento apontado pelos reclamantes – e frisou que as espécies vivas, embora em princípio, sejam capazes de reprodução e, neste sentido, sejam “renováveis”, são, em certas circunstâncias, suscetíveis ao esgotamento, exaustão e extinção, frequentemente por causa das atividades humanas¹¹⁶.

Além disso, o Órgão de Apelação reiterou os termos do Preâmbulo do Acordo de Marraqueche, que afirma que o uso ideal dos recursos naturais deve estar de acordo com

exhaustion and extinction, frequently because of human activities. Living resources are just as ‘finite’ as petroleum, iron ore and other non-living resources.” (WTO, 1998, *op. cit.* p. 47.)

¹¹⁵ No original, em inglês: “*In the present appeal, the baseline establishment rules affect both domestic gasoline and imported gasoline, providing for - generally speaking - individual baselines for domestic refiners and blenders and statutory baselines for importers. Thus, restrictions on the consumption or depletion of clean air by regulating the domestic production of ‘dirty’ gasoline are established jointly with corresponding restrictions with respect to imported gasoline.*” (WTO, 1996, *op. cit.*, p. 21.)

¹¹⁶ WTO. **United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products**. 1998. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/58ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 51.

desenvolvimento sustentável e indicou que a linguagem do Preâmbulo permitiu uma interpretação mais ampla das disposições e acordos da OMC, com base nas “intenções” dos negociadores de reconhecer a dimensão ambiental no sistema de comércio multilateral. No mesmo sentido, apontou que os acordos da OMC não devem ser analisados de forma isolada dos demais tratados internacionais, e, por fim, confirmou a relevância do princípio da cooperação para a proteção dos recursos ambientais globais, conforme previsto em MEAs como a Convenção sobre Biodiversidade Biológica.

A relevância de compreender esta evolução da jurisprudência do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC reside no fato de que, a despeito da paralisação do Órgão de Apelação, a nova regulamentação proposta pela Comissão Europeia, que restringirá a importação de *commodities* agrícolas associadas ao desmatamento sob o argumento da proteção florestal, o chamado *Deforestation Act*, tem provocado desconforto entre os Estados-Membros, especialmente entre os países agrícolas exportadores de *commodities*, com relação à conformidade da legislação com as normas da OMC. Assim, a análise da jurisprudência permite a identificação dos elementos necessários para que uma medida implementada por um Estado, embora restritiva ao comércio, possa ser considerada em conformidade com o GATT.

No próximo capítulo passa-se à apresentação do *Deforestation Act*, por meio da análise das principais disposições da legislação, que provavelmente mais afetarão os exportadores de *commodities*, e que causam maiores controvérsias acerca da sua conformidade com o sistema multilateral de comércio; o estabelecimento da obrigatoriedade de realização de *due diligence* para inserção dos produtos no mercado europeu e seu fundamento nas normas de *soft law*; e as possíveis contribuições da legislação para o regime internacional de proteção florestal.

3 PROPOSTA DA COMISSÃO EUROPEIA SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO, NO MERCADO EUROPEU, DE CERTAS *COMMODITIES* E PRODUTOS ASSOCIADOS AO DESMATAMENTO E À DEGRADAÇÃO DAS FLORESTAS: O “*DEFORESTATION ACT*”

Em 17 de novembro de 2021, a Comissão Europeia divulgou, no âmbito do *Green Deal*, uma nova proposta de regulação sobre as importações e exportações europeias de certas *commodities* e produtos associados ao desmatamento e à degradação florestal¹¹⁷. A proposta foi denominada “*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010*”¹¹⁸, e está sendo popularmente chamada de “*Deforestation Act*”.

Como justificativa para a iniciativa, a Comissão Europeia argumenta que o bloco é consumidor relevante de produtos associados ao desmatamento e à degradação florestal e que não contava, até o momento, com uma regulação que efetivamente promovesse a redução da contribuição do bloco para este problema. Nesse sentido, no Memorando Explanatório que descreve as razões e o contexto da proposta, a Comissão salienta que foram feitos estudos prévios pelo bloco¹¹⁹, que demonstraram não apenas que, atualmente, a principal razão da degradação florestal é a expansão de terras aráveis para a produção de *commodities*, como também que, em razão disso, a produção de certas *commodities* está diretamente associada a elevadas emissões de gases causadores do efeito estufa (*greenhouse gases – GHG*), o que também é um problema que o *Green Deal* visa combater. Além disso, segundo a Comissão, os mesmos estudos demonstraram que as *commodities* associadas ao desmatamento são, principalmente, carne de boi (pecuária extensiva), madeira, óleo de palma, soja, cacau e café.

Somado à associação dessas *commodities* com o desmatamento e com a emissão de gases causadores do efeito estufa, está ainda a preocupação de que a mudança climática afetará

¹¹⁷ EUROPEAN COMMISSION. Questions and Answers on new rules for deforestation-free products. **Press corner**, Brussels, 17 nov. 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5919. Acesso em: 01 mar. 2023.

¹¹⁸ EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010**. Brussels, 17 nov. 2021. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b42e6f40-4878-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 01 mar. 2023.

¹¹⁹ *Ibidem*.

fortemente a agropecuária e a produção de comida de modo geral, o que tem o potencial de causar grave insegurança e instabilidade alimentar. Assim, a Comissão considera urgente que sejam promovidas iniciativas visando a mudança nas cadeias produtivas, especialmente naquelas historicamente associadas a elevados índices de desmatamento, para que haja maiores garantias de produção sustentável, conservação da biodiversidade e diminuição da degradação florestal.

Na União Europeia há duas regulações¹²⁰ principais relacionadas à proibição de entrada e comercialização no bloco de produtos oriundos de áreas desmatadas, ou fruto de desmatamento, quais sejam: (i) a “*Forest Law Enforcement, Governance and Trade Regulation (FLEGT Regulation)*”, mecanismo interno da União Europeia que estabelece um sistema de licenciamento que fundamenta o chamado “*FLEGT Voluntary Partnership Agreements*”; e (ii) a “*EU Timber Regulation (EUTR)*”, central para o funcionamento da *FLEGT Regulation*, que estabelece a proibição de inserção, no mercado europeu, de madeira e de produtos derivados de madeira extraída ilegalmente, além de estabelecer obrigações para operadores que inserem madeira no mercado pela primeira vez. Ambas as regulações serão detalhadas abaixo.

A intenção da União Europeia em regular a inserção de determinados produtos associados ao desmatamento foi anunciada pela primeira vez em 2019, na chamada “*2019 Commission Communication on Stepping up EU Action to Protect and Restore the World’s Forests*”¹²¹. Na ocasião, a União Europeia se comprometeu a avaliar seriamente medidas regulatórias e não regulatórias adicionais, a fim de garantir o “*level playing field*” no bloco, bem como estabelecer um entendimento comum acerca do que seriam cadeias de valores livres de desmatamento, a fim de aumentar a transparência nas cadeias de valores e minimizar o risco de desmatamento e degradação florestal associado às *commodities* importadas pela União Europeia. Esse comprometimento foi posteriormente confirmado com o *European Green Deal*,

¹²⁰ Convém definir o conceito de regulação (do inglês, “*regulation*”) no âmbito da União Europeia: “*Regulations are legal acts that apply automatically and uniformly to all EU countries as soon as they enter into force, without needing to be transposed into national law. They are binding in their entirety on all EU countries*”. (EUROPEAN COMMISSION. **Types of EU Law**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_en. Acesso em: 01 mar. 2023). Assim, verifica-se que as regulações são compreendidas como um tipo de instrumento legislativo na União Europeia. Para serem aprovadas e implementadas, devem passar um processo legislativo, geralmente ordinário, sendo vinculantes a todos os Estados-Membros, devendo ser implementadas de modo uniforme.

¹²¹ EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty: Stepping up EU Action to Protect and Restore the World’s Forests**. Brussels, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0352>. Acesso em: 01 mar. 2023.

que abrangeu em seu escopo de estratégias a *EU Biodiversity Strategy* de 2030¹²², a *Farm to Fork Strategy*¹²³ (ambas anunciadas em 2020), bem como a *Directive on Corporate Sustainability Due Diligence*, que pretende estabelecer diretrizes de aperfeiçoamento da estrutura regulatória da União Europeia no tocante à governança corporativa e, assim como o *Deforestation Act*, estabelece a obrigatoriedade de *due diligences* (auditorias) nas cadeias produtivas das empresas inseridas no escopo, para garantir o respeito às regras ambientais e de direitos humanos.

Além disso, a regulação proposta também está em conformidade com a nova diretiva de energias renováveis (*Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources*)¹²⁴, principalmente no que diz respeito à utilização de determinadas *commodities* como biocombustíveis, tais como a madeira e derivados da soja ou do óleo de palma, vez que a referida diretiva busca, entre outros objetivos, implementar regras e critérios para que biocombustíveis, biolíquidos e biomassa sejam considerados sustentáveis, de modo a permitir o alcance da meta de ao menos 32% da energia do bloco vir de fontes renováveis até 2030.

Assim, vê-se que o *Deforestation Act* é complementar às outras estratégias do *EU Green Deal* que visam dispensar um novo tratamento às florestas, às terras aráveis, bem como garantir cadeias de valores mais sustentáveis, proteção à biodiversidade e redução das emissões de GHG:

Em particular, é complementar com as outras medidas propostas na Comunicação de 2019, notavelmente: 1) trabalho de parceria com países produtores, para abordar a raiz das causas de desmatamento e para promover o manejo sustentável das florestas, e 2) cooperação internacional com países de consumo em larga escala, para minimizar vazamentos e promover a adoção de medidas similares para evitar que produtos que vêm de redes de abastecimento associadas com desmatamento e degradação florestal sejam colocados no mercado.

Assim sendo, o Conselho vai continuar a trabalhar em parceria com países produtores, oferecendo novos tipos de apoio e incentivos relacionados à proteção das florestas, aprimorando a administração e posse de terra, aumentando o cumprimento das leis e promovendo manejo florestal sustentável, agricultura resistente ao clima,

¹²² EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty: EU Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives.** Brussels, 20 mar. 2020b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 01 mar. 2023.

¹²³ EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system,** Brussels, 20 mar. 2020a.

¹²⁴ UNIÃO EUROPEIA. Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 328/82, 21 dez. 2018, p. 82–209. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>. Acesso em: 01 mar. 2023.

intensificação sustentável e diversificação, agroecologia e agroflorestal. (tradução nossa)¹²⁵.

Considerando que as consequências do desmatamento em uma região podem ser sentidas globalmente, a proposta abarca cadeias produtivas domésticas e internacionais. Segundo definido no texto da proposta, essa disposição permitirá que a regulação esteja (i) em conformidade com o Artigo 191(2) do *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU)¹²⁶, que exige que as políticas ambientais da União Europeia estejam direcionadas a um nível maior de proteção, (ii) bem como com o Artigo 3(3) do *Treaty on European Union* (TEU), segundo o qual a promoção de maior nível de proteção e a melhora da qualidade ambiental, são alguns dos objetivos do mercado comum europeu. Assim, verifica-se que o bloco tem a intenção clara de elevar o padrão regulatório do comércio internacional de *commodities*, trazendo novas exigências, mais rigorosas, que não dizem respeito apenas à apresentação do produto, mas também à forma como foi produzido, que deverá ser “livre de desmatamento”.

Com essa iniciativa legislativa, a União Europeia avança em sua ação contra o desmatamento e degradação florestal estabelecendo uma estrutura regulatória a qual visa ser ambiciosa e implementável, e a qual incentiva a transição para redes de abastecimento sustentáveis em todos os países produtores, dentro ou fora na União Europeia. Isso faria da União Europeia uma estabelecadora global de padrão com credibilidade. [...] A iniciativa também está ciente da gravidade e da urgência do problema que ela procura resolver, assim como está das prioridades do Acordo Verde Europeu.¹²⁷

Em linha com o anúncio feito na Comunicação de 2019 e com o *EU Green Deal*, a iniciativa está focada em florestas, conforme será melhor descrito nas próximas seções, a

¹²⁵ No original, em inglês: “*In particular, it is complementary with the other measures proposed in the 2019 Communication, notably: 1) work in partnership with producer countries, to address root causes of deforestation, and to promote sustainable forest management, and 2) international cooperation with major consumer countries, to minimise leakage and to promote the adoption of similar measures to avoid products coming from supply chains associated with deforestation and forest degradation being placed on the market.*”

The Commission will therefore continue to work in partnership with producer countries, offering new types of support and incentives with regard to protecting forests, improving governance and land tenure, increasing law enforcement and promoting sustainable forest management, climate-resilient agriculture, sustainable intensification and diversification, agro-ecology and agroforestry”. (EUROPEAN COMMISSION, 2021, *op. cit.* p. 2-3.)

¹²⁶ No original, em inglês: “*Article 191(2) Union policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Union. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay.*” (UNIÃO EUROPEIA. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 326/47, 26 out. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>. Acesso em: 01 mar. 2023.)

¹²⁷ No original, em inglês: “*With this legislative initiative the EU steps up its action against deforestation and forest degradation by establishing a regulatory framework which aims to be ambitious and implementable, and which incentivises the transition to sustainable supply chains in all producing countries, within or beyond the EU. This would make the EU a credible global standard-setter. [...] The initiative is also in line with the gravity and urgency of the problem it aims to tackle, as well as with the priorities of the European Green Deal.*” (EUROPEAN COMMISSION, 2021a, *op. cit.*, p. 6.)

despeito da militância de determinadas ONGs, para inclusão de outros ecossistemas. A Comissão considerou ideal, inicialmente, manter apenas as florestas no escopo de abrangência da legislação, indicando que seria prematura a expansão do escopo, pois a falta de experiência prática poderia prejudicar a eficácia e aplicabilidade da medida. Ressalta-se, no entanto, que a necessidade e a viabilidade de se expandir o escopo da legislação para abranger também outros ecossistemas, serão avaliadas como parte de uma revisão inicial.

A fim de implementar a legislação – que representa uma mudança significativa no comércio internacional e poderá influenciar outros países a implementarem medidas semelhantes – a Comissão Europeia inicialmente conduziu avaliação de impacto (*Impact Assessment*), a qual definiu que um sistema de *due diligence* obrigatória, a partir de um conceito pré-definido de cadeias de valores “livre de desmatamento” (do inglês, “*deforestation-free*”), combinada com um sistema de *benchmarking* dos países com os quais a União Europeia faz comércio de *commodities*, seria a melhor maneira de alcançar os objetivos pretendidos pela regulação.

Essas conclusões foram corroboradas pela *Open Public Consultation*¹²⁸, em que a maioria dos *stakeholders* consultados – entre associações de empresas e ONGs – apoiaram o estabelecimento de uma *due diligence* obrigatória, bem como concordaram com o estabelecimento de uma definição rígida de “deforestation-free” como um elemento importante da regulação. A referida consulta pública foi conduzida pela Comissão Europeia em 2020 e recebeu aproximadamente 1,2 milhões de respostas, tornando-se, assim, a segunda consulta pública com o maior número de contribuições da história da Comissão Europeia.

Quanto à escolha do instrumento legislativo, verificou-se que uma regulação seria o instrumento jurídico mais eficaz para se implementar esse sistema de *due diligence* com *benchmarking*, em razão da harmonização entre os países do bloco, simultaneidade na implementação das obrigações e redução de incertezas quanto aos prazos durante o processo de transposição”, o que traz maior segurança jurídica para os operadores. Além disso, o instrumento foi projetado para ser dinâmico, de forma a se adaptar ao desenvolvimento e às mudanças do mercado, bem como aos novos dados e evidências científicas que surgirem, permitindo à Comissão revisões periódicas nas disposições, conforme será visto.

¹²⁸ EUROPEAN COMMISSION. **Deforestation and forest degradation – reducing the impact of products placed on the EU market**. 2020c. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12137-Deforestation-and-forest-degradation-reducing-the-impact-of-products-placed-on-the-EU-market/F_en. Acesso em: 09 mar. 2023.

Por estar submetida ao processo legislativo ordinário, a proposta da Comissão Europeia está em análise pelos dois órgãos legisladores do bloco europeu, quais sejam, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, que precisam chegar a um consenso sobre o texto final da regulação e igualmente aprová-la para a adoção formal do texto legal (são órgãos co-legisladores). A fim de acelerar o processo de negociação, ao longo de 2022, os co-legisladores realizaram as chamadas negociações interinstitucionais, no âmbito dos trílogos, de modo que, em 16 de janeiro de 2023, chegaram a um acordo sobre o texto final da regulação, denominado “acordo político provisório”.

Embora o acordo provisório no âmbito das negociações interinstitucionais não seja vinculante e não implique aprovação automática do texto acordado, ele é resultado de um processo de negociação com a intenção proposital de acelerar a aprovação de uma determinada legislação que, caso contrário, teria que passar por um processo muito mais moroso e menos efetivo, com a primeira leitura, emenda e aprovação pelo Parlamento, seguida da primeira leitura, emenda e aprovação pelo Conselho, e assim sucessivamente, até que os órgãos chegassem a um acordo ou que ocorresse a fase de conciliação.

Dada a efetividade das negociações interinstitucionais, atualmente, a maioria das legislações na União Europeia são aprovadas dessa forma, com a consequente publicação oficial poucos meses após a divulgação do acordo provisório entre Comissão, Parlamento e Conselho. Nesse sentido, é esperado que o *Deforestation Act* seja formalmente adotado por volta de junho de 2023, considerando que a média de tempo entre a aprovação de acordo provisório no âmbito de negociações interinstitucionais e a consolidação e publicação da lei na União Europeia é de apenas 5 meses. Ademais, ressalta-se que, de modo geral, a publicação oficial da lei cinco meses após o acordo provisório é feita sem alterações substanciais no texto aprovado, em sede de negociações interinstitucionais. A corroborar com isso, tem-se que, em 19 de abril de 2023, o Parlamento Europeu aprovou formalmente o texto da regulação, com alterações pouco relevantes ao texto aprovado em negociação interinstitucional. Assim, entende-se que o texto aprovado pelo Parlamento em 19 de abril de 2023, é muito próximo daquele que será formalmente adotado, de modo que foi utilizado como base para as discussões desta seção, considerando que já é possível fazer análises realistas sobre a regulação.

Na próxima seção serão apresentados os principais aspectos do texto da regulação, já considerando as emendas feitas pelo Parlamento e o pelo Conselho ao texto original submetido pela Comissão.

3.1 Principais disposições do “Deforestation Act”: abrangência, objetivos e *enforcement*

Logo no Artigo 1, a regulação traz o tema central objeto das disposições e o escopo de abrangência. Assim, dispõe que a regulação abarca produtos classificados como “*relevant products*”, listados no Anexo 1 da regulação, que contêm, foram alimentados com, ou foram feitos utilizando-se *commodities* relevantes, quais sejam, soja, cacau, café, carne bovina, óleo de palma, madeira e borracha, o que inclui couros e peles de bovinos, chocolates e móveis de madeira, papel e celulose. Importante notar que a borracha não estava inicialmente prevista como *relevant commodity* quando da proposta submetida pela Comissão, ou seja, foi posteriormente acrescentada, mediante as discussões entre o Parlamento e o Conselho.

Em boa medida, tratam-se de produtos originários de países em desenvolvimento e cuja produção pode implicar ou incentivar o desmatamento ou a degradação florestal, sendo que a escolha pelas *commodities* consideradas relevantes teve como base estudo prévio da Comissão Europeia, que identificou que os produtos em questão representariam a maior parcela do desmatamento causado pela União Europeia, na seguinte proporção: óleo de palma – 34%; soja – 32,8%; madeira – 8,6%; cacau – 7,5%; café – 7%; carne bovina – 5% e borracha – 3,4%¹²⁹. A seguir, apresenta-se a lista completa, com os respectivos códigos do Sistema Harmonizado dos produtos que estarão sujeitos à nova regulação:

Tabela 2. Reprodução do Anexo I do “Deforestation Act”

Commodities relevantes (“ <i>relevant commodities</i> ”)	Produtos relevante (“ <i>Relevant products</i> ”)
--	---

¹²⁹ EUROPEAN PARLIAMENT. **Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations**. 21. dez. 2022a. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/inag/2022/12-21/ENVI_AG\(2022\)740655_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/inag/2022/12-21/ENVI_AG(2022)740655_EN.pdf). Acesso em: 01 mar. 2023. p. 25.

Gado	<p>0102 - Animais vivos da espécie bovina. 0201 - Carnes de animais da espécie bovina, frescas ou refrigeradas. 0202 - Carnes de animais da espécie bovina, congeladas. 0206 10 - Da espécie bovina, frescas ou refrigeradas 0206 22 – Fígados. 0206 29 – Outras da espécie bovina congelada. 4101 - Couros e peles em bruto de bovinos (incluindo os búfalos) ou de equídeos (frescos ou salgados, secos, tratados pela cal, piquelados ou conservados de outro modo, mas não curtidos, nem apergaminhados, nem preparados de outro modo), mesmo depilados ou divididos. 4104 - Couros e peles curtidos ou crust, de bovinos (incluindo os búfalos) ou de equídeos, depilados, mesmo divididos, mas não preparados de outro modo. 4107 - Couros preparados após curtimenta ou após secagem (crusting) e couros e peles apergaminhados, de bovinos (incluindo os búfalos) ou de equídeos, depilados, mesmo divididos, exceto os da posição 41.14.</p>
Cacau	<p>1801 00 00 – Cacau inteiro ou partido, em bruto ou torrado. 1802 00 00 – Cascas, películas e outros desperdícios de cacau. 1803 – Não desengordurada. 1804 00 00 – Manteiga, gordura e óleo, de cacau. 1805 00 00 – Cacau em pó, sem adição de açúcar ou de outros edulcorantes. 1806 – Chocolate e outras preparações alimentícias que contenham cacau.</p>
Café	<p>0901 – Café, mesmo torrado ou descafeinado; cascas e películas de café; sucedâneos do café que contenham café em <u>qualquer</u> proporção.</p>
Óleo de palma	<p>1511 – Óleo de palma (dendê) e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados. 1207 10 – Nozes e amêndoas de palma (palmiste) (coconote) 1513 21 – Óleos em bruto 1513 29 – Outros 2306 60 – De nozes ou de amêndoas de palma (palmiste) (coconote) 3823 19 – Ácidos graxos (gordos) monocarboxílicos industriais; óleos ácidos de refinação: Outros 2915 90 – Outros 3823 70 – Álcoois graxos (gordos) industriais 3823 11 – Ácido esteárico 2905 45 – Glicerol 2915 70 – Ácido palmítico, ácido esteárico, seus sais e seus ésteres 3823 12 – Ácido oleico</p>

Soja	<p>1201 – Soja, mesmo triturada.</p> <p>1208 10 – Farinha e farelo de soja.</p> <p>1507 – Óleo de soja e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados.</p> <p>2304 – Tortas (bagaços) e outros resíduos sólidos, mesmo triturados ou em pellets, da extração do óleo de soja.</p>
Madeira	<p>4401 – Lenha em qualquer forma; madeira em estilhas ou em partículas; serragem (serradura), desperdícios e resíduos, de madeira, mesmo aglomerados em toras (toros), briquetes, pellets ou em formas semelhantes.</p> <p>4402 - Carvão vegetal (incluindo o carvão de cascas ou de caroços), mesmo aglomerado.</p> <p>4403 – Madeira em bruto, mesmo descascada, desalburnada ou esquadriada</p> <p>4404 – Arcos de madeira; estacas fendidas; estacas aguçadas, não serradas longitudinalmente; madeira simplesmente desbastada ou arredondada, não torneada, não recurvada nem trabalhada de qualquer outro modo, para fabricação de bengalas, guarda-chuvas, cabos de ferramentas e semelhantes; madeira em fasquias, lâminas, fitas e semelhantes.</p> <p>4405 – Lã de madeira; farinha de madeira</p> <p>4406 – Dormentes de madeira para vias férreas ou semelhantes</p> <p>4407 – Madeira serrada ou fendida longitudinalmente, cortada transversalmente ou desenrolada, mesmo aplainada, lixada ou unida pelas extremidades, de espessura superior a 6 mm</p> <p>4408 – Folhas para folheados (incluindo as obtidas por corte de madeira estratificada), folhas para compensados (contraplacados) ou para madeiras estratificadas semelhantes e outras madeiras, serradas longitudinalmente, cortadas transversalmente ou desenroladas, mesmo aplainadas, lixadas, unidas pelas bordas ou pelas extremidades, de espessura não superior a 6 mm</p> <p>4409 – Madeira (incluindo os tacos e frisos de parquê, não montados) perfilada (com espigas, ranhuras, filetes, entalhes, chanfrada, com juntas em V, com cercadura, boleada ou semelhantes) ao longo de uma ou mais bordas, faces ou extremidades, mesmo aplainada, lixada ou unida pelas extremidades.</p> <p>4410 – Painéis de partículas, painéis denominados <i>oriented strand board</i> (OSB) e painéis semelhantes (<i>waferboard</i>, por exemplo), de madeira ou de outras matérias lenhosas, mesmo aglomeradas com resinas ou com outros aglutinantes orgânicos.</p> <p>4411 – Painéis de fibras de madeira ou de outras matérias lenhosas, mesmo aglomeradas com resinas ou com outros aglutinantes orgânicos.</p> <p>4412 – Madeira compensada (contraplacada), madeira folheada, e madeiras estratificadas semelhantes.</p> <p>4413 00 00 – Madeira densificada, em blocos, pranchas, lâminas ou perfis.</p>

	<p>4414 00 – Molduras de madeira para quadros, fotografias, espelhos ou objetos semelhantes.</p> <p>4415 – Caixotes, caixas, engradados, barricas e embalagens semelhantes, de madeira; carretéis para cabos, de madeira; paletes simples, paletes-caixas e outros estrados para carga, de madeira; taipais de paletes de madeira.</p> <p>4416 00 00 – Barris, cubas, balsas, dornas, selhas e outras obras de tanoeiro e respectivas partes de madeira, incluindo as aduelas.</p> <p>4417 – Ferramentas, armações e cabos, de ferramentas, de escovas e de vassouras, de madeira; formas, alargadeiras e esticadores, para calçado, de madeira.</p> <p>4418 – Obras de marcenaria e peças de carpintaria para construções, incluindo os painéis celulares, os painéis montados para revestimento de pisos (pavimentos) e as fasquias para telhados (<i>shingles</i> e <i>shakes</i>), de madeira.</p> <p>4419 – Artigos de madeira para mesa ou cozinha</p> <p>4420 – Madeira marchetada e madeira incrustada; estojos e guarda-joias para joalheria e ourivesaria, e obras semelhantes, de madeira; estatuetas e outros objetos de ornamentação, de madeira; artigos de mobiliário, de madeira, que não se incluam no Capítulo 94</p> <p>4421 – Outras obras em madeira</p> <p>9401 – Assentos (exceto os da posição 94.02), mesmo transformáveis em camas, e suas partes</p> <p>9403 30, 9403 40, 9403 50 00, 9403 60 e 9403 90 30 – Móveis de madeira, do tipo utilizado em escritórios, em cozinhas, em quartos de dormir e outros móveis de madeira</p> <p>9406 10 00 – Construções pré-fabricadas de madeira</p> <p>4900 – Livros, jornais, gravuras e outros produtos das indústrias gráficas; textos manuscritos ou datilografados, planos e plantas.</p>
--	--

Borracha	<p>4001 – Borracha natural, balata, guta-percha, guaiúle, chicle e gomas naturais análogas, em formas primárias ou em chapas, folhas ou tiras;</p> <p>4005 – Borracha misturada, não vulcanizada, em formas primárias ou em chapas, folhas ou tiras;</p> <p>4006 – Outras formas (por exemplo, varetas, tubos, perfis) e artigos (por exemplo, discos, arruelas (anilhas)), de borracha não vulcanizada;</p> <p>4007 – Fios e cordas, de borracha vulcanizada;</p> <p>4008 – Chapas, folhas, tiras, varetas e perfis, de borracha vulcanizada não endurecida;</p> <p>4010 – Correias transportadoras ou de transmissão, de borracha vulcanizada;</p> <p>4011 – Pneumáticos novos, de borracha;</p> <p>4012 – Pneumáticos recauchutados ou usados, de borracha; pneus maciços ouocos, bandas de rodagem para pneumáticos e flaps, de borracha;</p> <p>4013 – Câmaras de ar de borracha;</p> <p>4015 – Vestuário e seus acessórios (incluindo as luvas, mitenes e semelhantes), de borracha vulcanizada não endurecida, para quaisquer usos;</p> <p>4016 – Outras obras de borracha vulcanizada não endurecida;</p> <p>4017 – Borracha endurecida (ebonite, por exemplo) sob qualquer forma, incluindo os desperdícios e resíduos; obras de borracha endurecida.</p>
----------	--

Fonte: EUROPEAN PARLIAMENT, 2022a¹³⁰

Além de definir o escopo e abrangência da Regulação, o Artigo 1 também esclarece que os objetivos da Regulação são (a) minimizar a contribuição da União Europeia para o desmatamento e a degradação florestal no mundo e (b) reduzir a contribuição do bloco para as emissões de gases causadores do efeito estufa e a perda da diversidade. Além disso, esclarece que será aplicável igualmente aos produtos disponibilizados e aos produtos exportados do mercado europeu, o que é um aspecto relevante para a discussão sobre a conformidade da norma com as regras da OMC. Por fim, o Parágrafo 2º estabelece a aplicação temporal da Regulação, afirmando que as disposições não serão aplicáveis às “*relevant commodities*” e demais produtos fabricados antes da data de entrada em vigor da legislação, estabelecida no Artigo 36(1).

Isso significa que foi estabelecida uma data de corte para a regulação, ou seja, produtos originários de áreas desmatadas inseridos no mercado da União Europeia, antes da entrada em vigor da regulação, não estarão sujeitos às exigências e nem abrangidos pela proibição. Por outro lado, após a entrada em vigor, a regulação determina que para que o produto ou

¹³⁰ *Idem*, p. 134.

commodity seja considerado “*deforestation-free*”, ou seja, livre de desmatamento, deve ser provado que não contém, foi alimentado com ou foi feito usando-se produtos originários de áreas desmatadas após a data de 31 de dezembro de 2020 e, no caso de produtos relevantes que contenham ou tenham sido feitos com madeira, que a madeira foi colhida da floresta sem induzir degradação após 31 de dezembro de 2020.

O estabelecimento desta data de corte visa minimizar os potenciais efeitos negativos para países parceiros, permitindo uma maior organização entre os fornecedores, por atender aos compromissos internacionais de impedir o desmatamento. A Meta 15.2. dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, estabelece a obrigação para todos os países das Nações Unidas de “até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente”¹³¹, de modo que o estabelecimento dessa data de corte estaria em conformidade com a Agenda 2030 da ONU e, portanto, seria uma regra para a qual os países já estariam se adequando.

Todas as definições importantes para a compreensão da regulação estão dispostas no Artigo 2. Segundo a proposta da Comissão, baseiam-se tanto quanto possível em conceitos desenvolvidos a nível internacional, em particular no esteio da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Elas servem para operacionalizar a regulação, vez que incluem desde conceitos fundantes, como “*deforestation*”, “*deforestation-free*”, “*forest*” e “*plantations*”, até a diferenciação entre quem seriam os operadores diretamente responsáveis pelas obrigações estabelecidas pela lei.

Ademais, o estabelecimento de uma definição de “*deforestation-free*” é uma das maiores inovações desta proposta, especialmente quando comparada à *EU Timber Regulation*. Os resultados da avaliação de impacto conduzida pela Comissão mostraram que estabelecer requisitos comuns para a disponibilização de *commodities* e produtos derivados de *commodities*, como a proibição de que estejam relacionados ao desmatamento, seja legal, seja ilegal, independentemente do país de produção, é uma das ações que geraria maior aumento da efetividade da política, ao evitar lacunas legislativas relacionadas à existência de desmatamento legal em algumas jurisdições e ao facilitar a implementação por meio do monitoramento remoto. Além disso, a definição do termo “*deforestation-free*” e a obrigação de que os

¹³¹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: vida terrestre**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/15>. Acesso em: 01 mar. 2023.

importados para a União Europeia ou exportados dela sejam livres de desmatamento, busca evitar incentivos errados para países parceiros do bloco, que poderiam, de outro modo, diminuir seus padrões ambientais para acessar o mercado europeu, se na regulação fossem estabelecidos apenas mecanismos relacionados ao controle interno estabelecido pelas legislações nacionais.

A seguir estão expostos os principais termos e expressões definidos pela regulação, que servem de base para sua compreensão, com tradução nossa e com os originais em notas de rodapé. As definições foram apresentadas conforme o texto da proposta, considerando-se as retificações pelo Parlamento e Conselho, feitas no acordo provisório, seguidas da tradução livre. A totalidade das definições trazidas pela proposta pode ser encontrada no Artigo 2 do texto¹³².

- “commodities relevantes” significa gado, cacau, café, óleo de palma, borracha e madeira;¹³³
- “produtos relevantes” significam os produtos listados no Anexo I, que contêm, foram alimentados com, ou foram feitos usando-se as *commodities* relevantes;¹³⁴
- “desmatamento” significa a conversão de floresta para uso agrícola, induzida pela ação humana ou não¹³⁵;
- “floresta” significa terrenos com mais de 0,5 hectares com árvores com mais de 5 metros de altura e cobertura de copa superior a 10%, ou árvores capazes de alcançar esses parâmetros *in situ*, excluindo-se plantações agrícolas e terrenos predominantemente agrícolas ou urbanos;¹³⁶
- “plantações agrícolas” significa povoamentos de árvores integrados em sistemas de produção agrícola, como plantações de árvores frutíferas, plantações de palmeiras, pomares de oliveiras e sistemas agroflorestais quando as culturas são cultivadas sob cobertura arbórea. Inclui todas as plantações das *commodities* relevantes, exceto madeira. Plantações agrícolas estão excluídas da definição de “floresta”¹³⁷;

¹³² EUROPEAN PARLIAMENT, 2022a, *op. cit.*, p. 58-65.

¹³³ No original, em inglês: “‘*relevant commodities*’ means cattle, cocoa, coffee, oil palm, soya, rubber and wood”.

¹³⁴ No original, em inglês: “‘*relevant products*’ means products listed in Annex I that contain, have been fed with or have been made using relevant commodities”.

¹³⁵ No original, em inglês: “‘*deforestation*’ means the conversion of forest to agricultural use, whether human induced or not”.

¹³⁶ No original, em inglês: “‘*forest*’ means land spanning more than 0,5 hectares with trees higher than 5 meters and a canopy cover of more than 10%, or trees able to reach those thresholds *in situ*, excluding agricultural plantations and land that is predominantly under agricultural or urban land use”.

¹³⁷ No original, em inglês: “‘*agricultural plantations*’ means tree stands in agricultural production systems, such as fruit tree plantations, oil palm plantations, olive orchards and agroforestry systems when crops are grown under tree cover. It includes all plantations of the relevant commodities other than wood. Agricultural plantations are excluded from the definition of ‘forest’”.

- “plantação florestal” significa uma floresta plantada que é intensivamente manejada e atende, no plantio e na maturidade do povoamento, todos os seguintes critérios: uma ou duas espécies, classe de idade uniforme e espaçamento regular. Inclui plantações de rotação curta para madeira, fibra e energia, e exclui florestas plantadas para proteção ou restauração de ecossistemas, bem como florestas estabelecidas por meio de plantio ou sementeira que, na maturidade, se assemelham ou se assemelharão a florestas em regeneração natural;
- “floresta plantada” significa floresta predominantemente composta de árvores estabelecidas por meio de plantio e/ou sementeira deliberada, desde que se espere que as árvores plantadas ou semeadas constituam mais do que cinquenta por cento do estoque em crescimento na maturidade; inclui talhadia de árvores originalmente plantadas ou semeadas;¹³⁸
- “degradação florestal” significa alterações estruturais da cobertura florestal, que se traduzem na conversão de florestas primárias ou em regeneração natural em florestas plantadas ou em “outras terras arborizadas” e na conversão de florestas primárias em florestas plantadas¹³⁹;
- “floresta primária” significa floresta naturalmente regenerada de espécies arbóreas nativas, onde não existem indícios claramente visíveis de atividades humanas e os processos ecológicos não são significativamente perturbados¹⁴⁰;
- “outras terras arborizadas” significa as terras não classificadas como “floresta”, com mais de 0,5 hectares com árvores de mais de 5 metros de altura e uma copa de 5 a 10%, ou árvores capazes de atingir estes limiares *in situ*, ou com uma cobertura combinada de arbustos e árvores acima de 10%, excluindo terrenos predominantemente agrícolas ou urbanos¹⁴¹;
- “livre de desmatamento” significa:

¹³⁸ No original, em inglês: “‘plantation forest’ means a planted forest that is intensively managed and meets, at planting and stand maturity, all the following criteria: one or two species, even age class, and regular spacing. It includes short rotation plantations for wood, fibre and energy, and excludes forests planted for protection or ecosystem restoration, as well as forests established through planting or seeding which at stand maturity resemble or will resemble naturally regenerating forests”.

¹³⁹ No original, em inglês: “‘forest degradation’ means structural changes to forest cover, taking the form of the conversion of primary forests or naturally regenerating forests into plantation forests or into other wooded land and the conversion of primary forests into planted forests”.

¹⁴⁰ No original, em inglês: “‘primary forest’ means naturally regenerated forest of native tree species, where there are no clearly visible indications of human activities and the ecological processes are not significantly disturbed”.

¹⁴¹ No original, em inglês: “‘other wooded land’ means land not classified as ‘forest’ spanning more than 0,5 hectares with trees higher than 5 metres and a canopy cover of 5 to 10%, or trees able to reach these thresholds *in situ*, or with a combined cover of shrubs, bushes and trees above 10 percent, excluding land that is predominantly under agricultural or urban land use”.

(a) que os produtos relevantes contêm, foram alimentados ou feitos com *commodities* que foram produzidas em terras que não foram sujeitas a desmatamento após 31 de dezembro de 2020, e

(b) no caso de produtos relevantes que contenham ou tenham sido feitos com madeira, que a madeira foi colhida da floresta sem induzir degradação florestal após 31 de dezembro de 2020¹⁴²;

- “produzido” significa cultivado, colhido, criado ou obtido em parcelas de terreno relevante, ou estabelecimentos, no caso de gado;¹⁴³

- “colocação no mercado” significa a primeira disponibilização de uma *commodity* relevante ou produto no mercado da União Europeia;¹⁴⁴

- “disponibilização no mercado” significa qualquer fornecimento de uma *commodity* ou produto relevante para distribuição, consumo ou uso no mercado da União Europeia no curso de uma atividade comercial, a título oneroso ou gratuito;¹⁴⁵

- “operador” significa qualquer pessoa natural ou jurídica que, no exercício de uma atividade comercial, coloque produtos relevantes no mercado da União ou os exporte do mercado da União;¹⁴⁶

- “comerciante” significa qualquer pessoa natural ou jurídica na cadeia de abastecimento que não seja o operador que, no exercício de uma atividade comercial, disponibiliza no mercado da União produtos relevantes;¹⁴⁷

- “risco negligenciável” o nível de risco aplicável a mercadorias e produtos relevantes, sempre que essas mercadorias ou produtos não demonstrem motivo de preocupação por não cumprirem os artigos 3, alínea a) e 3, b), com base numa avaliação completa tanto da

¹⁴² No original, em inglês: “‘*deforestation-free*’ means:

(a) *that the relevant products contain, have been fed with or have been made using, commodities that were produced on land that has not been subject to deforestation after December 31, 2020, and*

(b) *in case of relevant products that contain or have been made using wood, that the wood has been harvested from the forest without inducing forest degradation after December 31, 2020”.*

¹⁴³ No original, em inglês: “‘*produced*’ means grown, harvested, raised, or obtained on relevant plots of land or establishments in case of cattle”.

¹⁴⁴ No original, em inglês: “‘*placing on the market*’ means the first making available of a relevant commodity or product on the Union market”.

¹⁴⁵ No original, em inglês: “‘*making available on the market*’ means any supply of a relevant product for distribution, consumption or use on the Union market in the course of a commercial activity, whether in return for payment or free of charge”.

¹⁴⁶ No original, em inglês: “‘*operator*’ means any natural or legal person who, in the course of a commercial activity, places relevant products on the Union market or exports them from the Union market”.

¹⁴⁷ No original, em inglês: “‘*trader*’ means any person in the supply chain other than the operator who, in the course of a commercial activity, makes available on the Union market relevant products”.

informação específica do produto como da informação geral e, quando necessário, da aplicação das medidas de mitigação adequadas.¹⁴⁸

- “produtos não conformes” significa produtos relevantes que não cumprem com as exigências do Artigo 3,¹⁴⁹

- “produtos relevantes que entram no mercado da União Europeia”, significa produtos relevantes de países terceiros, colocados sob o regime aduaneiro de “*release for free circulation*”, destinados a serem colocados no mercado da União Europeia e não destinados à utilização ou consumo privado no território aduaneiro da União;¹⁵⁰

- “produtos relevantes que saem do mercado da União Europeia”, significa produtos relevantes colocados sob o regime aduaneiro de exportação;¹⁵¹

- “legislação relevante do país de produção”, significa as leis aplicáveis no país de produção relativas ao status legal da área de produção em termos de

- direitos de uso da terra,

- proteção ambiental,

- regulamentos relacionados a florestas, incluindo manejo florestal e conservação da biodiversidade, quando diretamente relacionados à colheita de madeira,

- direitos de terceiros,

- direitos trabalhistas,

- direitos humanos protegidos pelo direito internacional,

- o princípio do consentimento livre, prévio e informado, inclusive conforme estabelecido na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas,

- regulamentação tributária, anticorrupção, comercial e aduaneira;¹⁵²

¹⁴⁸ No original, em inglês: “‘negligible risk’ means the level of risk that applies to relevant commodities and relevant products, where these commodities or products show no cause for concern for not being compliant with Articles 3(a) and 3(b) on grounds of a full assessment of both the product-specific and the general information, and, where necessary, of the application of the appropriate mitigation measures”.

¹⁴⁹ No original, em inglês: “‘non-compliant products’ means relevant products that do not comply with the requirements of Article 3”.

¹⁵⁰ No original, em inglês: “‘relevant products entering the Union market’ means relevant products from third countries placed under the customs procedure ‘release for free circulation’ that are intended to be placed on the Union market and not intended for private use or consumption within the customs territory of the Union”.

¹⁵¹ No original, em inglês: “‘relevant products leaving the Union market’ means relevant products placed under the customs procedure ‘export’”.

¹⁵² No original, em inglês: “‘relevant legislation of the country of production’ means the laws applicable in the country of production concerning the legal status of the area of production in terms of:

- land use rights,

- environmental protection,

- forest-related regulations including forest management and biodiversity conservation, where directly related to wood harvesting,

- third parties’ rights,

- 'geolocalização' significa a localização geográfica de um lote de terreno descrito por meio de coordenadas de latitude e longitude correspondentes a pelo menos um ponto de latitude e longitude e usando pelo menos seis dígitos decimais. Para produtos relevantes que não sejam gado, para lotes de terra com mais de 4 hectares, a localização geográfica deve ser fornecida usando polígonos, significando pontos de latitude e longitude suficientes para descrever o perímetro de cada lote de terra.¹⁵³

Feitas as definições, passa-se para a análise dos artigos mais relevantes da proposta de regulação. Nesse sentido, o Artigo 3 funciona como um pilar para a regulação, na medida em que claramente estabelece a proibição de colocar ou disponibilizar no mercado da União Europeia, ou exportar do mercado, as *commodities* e produtos relevantes cobertos pelo escopo da regulação que não estejam de acordo com as regras nela estabelecidas. O artigo estabelece que os produtos devem, além de serem “livres de desmatamento” nos termos definidos, também terem sido produzidos em conformidade com a legislação interna do país de produção (requisito da legalidade), bem como devem estar acompanhados da declaração de *due diligence*, realizada pelos operadores (importadores), que demonstre não haver quaisquer produtos em sua cadeia originários de áreas desmatadas. Veja-se:

Artigo 3

Proibição

Produtos e commodities relevantes não devem ser disponibilizados no mercado doméstico, ou exportados pelo mercado doméstico, sem que as seguintes condições sejam cumpridas:

- (a) não sejam produzidos em zonas de desmatamento;
- (b) tenham sido produzidos de acordo com a legislação relevante do país de produção; e
- (c) são protegidos pela declaração de “due diligence”. (tradução nossa).¹⁵⁴

- *labour rights*,

- *human rights protected under international law*,

- *the principle of free, prior and informed consent, including as set out in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*,

- *tax, anti-corruption, trade and customs regulations*”.

¹⁵³ No original, em inglês: “‘geolocation’ means the geographical location of a plot of land described by means of latitude and longitude coordinates corresponding to at least one latitude and longitude point and using at least six decimal digits. For relevant commodities other than cattle, for plots of land of more than 4 hectares, the geographical location shall be provided using polygons, meaning sufficient latitude and longitude points to describe the perimeter of each plot of land”.

¹⁵⁴ No original, em inglês: “Article 3

Prohibition

Relevant commodities and products shall not be placed or made available on the Union market, or exported from the Union market, unless all the following conditions are fulfilled:

(a) they are deforestation-free;

(b) they have been produced in accordance with the relevant legislation of the country of production; and

(c) they are covered by a due diligence statement”. (EUROPEAN PARLIAMENT, 2022a, *op. cit.*, p. 66.)

Assim, verifica-se que a proposta de regulação condiciona o acesso e a circulação de produtos importados ao atendimento simultâneo dos três requisitos mencionados: (i) que sejam livres de desmatamento, (ii) que tenham sido produzidos de acordo com a legislação relevante do país de produção e (iii) que estejam acobertados pela declaração de *due diligence*.

Isso evidencia que, embora o cumprimento da legislação pertinente do país de origem seja um requisito, ela não é suficiente para garantir a entrada dos produtos no mercado europeu.¹⁵⁵ Isso porque há também a exigência de que o produto não esteja associado a desmatamento – seja ele legal ou ilegal à luz das leis do país exportador – e de que o importador, antes de o produto ser colocado no mercado europeu, colete informações sobre a origem do produto a ser importado, avalie o risco de que o produto esteja associado ao desmatamento e, quando for o caso, aja no sentido de mitigar tal risco¹⁵⁶, sendo essas obrigações relacionadas ao dever de *due diligence*. Segundo o Memorando Explanatório da Comissão, essa proibição garante que os operadores tomem conhecimento dos seus deveres de realizar auditorias periódicas (*due diligence*) e sejam desencorajados a omitir informações relacionadas a tais procedimentos. Esse requisito foi estabelecido com base na experiência do EUTR, com o objetivo de facilitar a aplicação e, quando necessário, a ação legal para remediar ou sancionar tais infrações. Nesse sentido, o Artigo 4, que detalha as obrigações dos operadores, estabelece principalmente a obrigação de realização de *due diligence* previamente à inserção ou exportação dos produtos relevantes, e à disponibilização de informações à autoridade, a fim de assegurar a conformidade com os Artigos 3(a) e (b).

Por sua vez, o Artigo 8 detalha os deveres relacionados à *due diligence*, conforme a seguinte redação:

Artigo 8

Due diligence

1. Antes de disponibilizar produtos relevantes no mercado, ou exportá-los, os operadores devem exercer a “due diligence” relacionada a todos os produtos relevantes produzidos por cada um dos fornecedores.
2. Para os fins dessa Regulação, a “due diligence” deve incluir:
 - (a) o conjunto de informações e documentos necessários para cumprir as exigências descritas no Artigo 9;
 - (b) medidas de avaliação de risco como descritas no Artigo 10;
 - (c) medidas de mitigação de risco como descritas no Artigo 10a. (tradução nossa)¹⁵⁷

¹⁵⁵ VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. A proposta de regulação europeia contra o desmatamento: implicações para o Brasil. **Breves cindes**, n. 122, jan. 2022. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves_122-_a_proposta_de_regulao_europeia_contra_o_desmatamento_implicacoes_para_o_brasil.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ No original, em inglês: “Article 8
Due diligence”

Assim, verifica-se, primeiramente, que a *due diligence* deverá ser realizada individualmente para cada fornecedor, com relação a todos os produtos relevantes que estiverem sendo importados ou exportados. Ainda, a *due diligence* será composta por 3 etapas: (i) coleta de informações e documentos obrigatórios, conforme estabelecido no Artigo 9; (ii) avaliação de risco, conforme definido no Artigo 10; e (iii) mitigação de riscos, conforme definido no Artigo 10.

Pela redação do Artigo 9¹⁵⁸, é possível concluir que as informações relativas à *due diligence* devem ser mantidas pelo operador por pelo menos 5 anos e são, em essência, informações básicas acerca da *commodity* ou produto, como o país de produção e as coordenadas de geolocalização, bem como do produtor, de forma a permitir sua identificação, tais como, nome, e-mail e endereço. Ainda, as informações prestadas deverão ser adequadas e verificáveis, evidenciando que as *commodities* e produtos relevantes são livres de desmatamento, ou seja, não são oriundas de áreas desmatadas, e que a produção foi conduzida de acordo com a legislação pertinente do país de produção, incluindo qualquer acordo que confira o direito de usar a respectiva área para os fins da produção do produto em questão. Todas as informações requeridas pela *due diligence* deverão ser prestadas por meio da

1. Prior to placing relevant products on the market or before exporting them, operators shall exercise due diligence with regard to all relevant products supplied by each particular supplier.

2. For the purposes of this Regulation, the due diligence shall include:

(a) the collection of information and documents needed to fulfil the requirements set out in Article 9;

(b) risk assessment measures as referred to in Article 10;

(c) risk mitigation measures as referred to in Article 10a.” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2022a, *op. cit.*, p. 74.)

¹⁵⁸ No original, em inglês: “Article 9 - Information requirements.1. Operators shall collect information, documents and data demonstrating that the relevant products are compliant with Article 3. For this purpose, the operator shall collect, organise and keep for 5 years from the date of the placing on, or export from, the Union market, the following information, accompanied by evidence, relating to each relevant product: (a) description, including the trade name and type of the relevant products as well as, in the case of relevant products that contain or have been made using wood, the common name of the species and their full scientific name; the product description shall include the list of relevant commodities or products contained therein or used to make those products; (b) quantity (expressed in net mass or, when applicable, volume, or number of units) of the relevant products; (c) identification of the country of production and, where relevant, parts thereof; (d) geolocation of all plots of land where the relevant commodities that the relevant product contains, or has been made using, were produced, as well as date or time range of production. Where a relevant product contains or has been made with relevant commodities produced in different plots of land, the geolocation of all different plots of land shall be included. Any deforestation or forest degradation in the given plots of land shall automatically disqualify all products and commodities from those plots of land from being placed and made available on the market or exported there from. For relevant products that contain or have been made using cattle, and for such relevant products that have been fed with relevant products, the geolocation shall refer to all the establishments where the cattle were kept; for all other products of Annex 1, the geolocation shall refer to the plots of land”. (*Idem*, p. 74-75.)

declaração de *due diligence*, que deverá seguir o modelo estabelecido no Anexo II da Proposta¹⁵⁹.

Ademais, o Artigo 9 traz uma grande inovação com relação ao EUTR, ao determinar a obrigatoriedade de informar a localização em que os bens foram produzidos, estando os operadores, portanto, obrigados a coletar coordenadas geográficas (ou geolocalização via coordenadas de latitude e longitude) de todas as porções de terras em que as *commodities* e produtos relevantes foram produzidos. Como o conceito de desmatamento está associado a mudanças promovidas pela ação humana em razão do uso das terras, o monitoramento do desmatamento depende dessa associação precisa entre a *commodity* ou produto produzido objeto da importação ou da exportação, e a porção de terra em que foi cultivado. Para tanto, está permitido o uso de imagens de satélite, além de outras ferramentas digitais, veja-se:

Os produtores de *due diligence* devem ser desenhados para prover acesso a informações sobre as fontes e fornecedores das *commodities* e produtos sendo disponibilizados no Mercado Doméstico, incluindo informações que demonstram o cumprimento da ausência de desmatamento, degradação florestal e requisitos legais, entre outras coisas, identificando o país de produção ou suas regiões, incluindo as coordenadas de geolocalização de lotes de terra relevantes. Essas coordenadas de geolocalização que dependem de tempo, posicionamento e/ou observação da Terra, podem fazer uso de dados espaciais e serviços fornecidos pelo programa da União Espacial (EGNOS/Galileo and Copernicus). Com base nessa informação, os operadores devem proceder um risco de patrimônio. Onde um risco é identificado, os operadores devem mitigar tal risco para alcançar risco nenhum ou insignificante. Apenas após o cumprimento dos passos necessários do procedimento de *due diligence* e da conclusão de que não existe risco que o produto relevante não obedeça a essa Regulamentação, que o operador deve receber permissão para disponibilizar o produto relevante no Mercado Doméstico ou exportá-lo.¹⁶⁰

¹⁵⁹ *Idem*, p. 141.

¹⁶⁰ No original, em inglês: “*The due diligence procedures should be designed to provide access to information about the sources and suppliers of the commodities and products being placed on the Union market, including information demonstrating that the absence of deforestation and forest degradation and legality requirements are fulfilled, inter alia by identifying the country of production or parts thereof, including geo-location coordinates of relevant plots of land. These geo-location coordinates that rely on timing, positioning and/or Earth observation could make use of space data and services delivered under the Union’s Space programme (EGNOS/Galileo and Copernicus). On the basis of this information, operators should carry out a risk assessment. Where a risk is identified, operators should mitigate such risk to achieve no or negligible risk. Only after completing the required steps of the due diligence procedure and concluding that no or negligible risk exists that the relevant product is not compliant with this Regulation, should the operator be allowed to place the relevant product on the Union market or to export it*”. (*Idem*, p. 33.)

Pela leitura desse trecho da proposta, a princípio, entende-se que serão aceitas informações de geolocalização (que dependem de tempo, posicionamento e/ou observação da Terra) disponibilizadas por outros sistemas de dados e serviços espaciais, que não o do programa espacial da União (EGNOS/Galileo e Copernicus). Contudo, esse é certamente um ponto de atenção que merece ser acompanhado, a fim de que se compreenda se, de fato, a Comissão aceitará sistemas de rastreamentos particulares, desenvolvidos e utilizados nos países de produção, que não necessariamente utilizem os serviços espaciais da União.

Posteriormente, tem-se o Artigo 10, que é um dos mais importantes da regulação, pois trata dos procedimentos de avaliação de risco, ou seja, detalha os requisitos que deverão ser verificados pelos operadores para que um produto seja considerado de risco “negligenciável” e possa ser inserido no mercado da União. Veja-se:

Artigo 10

Risco de patrimônio

1. Os operadores devem verificar e analisar a informação coletada de acordo com o Artigo 9 e qualquer outra documentação relevante, e com base nisso proceder um risco de patrimônio para estabelecer se há um risco de que os produtos relevantes que pretendem disponibilizar ou exportar do Mercado Doméstico não estejam de acordo com as obrigações dessa Regulamentação. A menos que o risco de patrimônio revele nenhum ou só risco insignificante de que os produtos relevantes não cumprem com as obrigações do Artigo 3(a) ou (b), os operadores não devem disponibilizar o produto relevante no Mercado Doméstico ou exportá-lo.

2. O risco de patrimônio deve levar em consideração os seguintes critérios:

(a) a atribuição de risco ao país relevante de produção ou suas regiões em concordância com o Artigo 27;

(b) a presença de florestas no país e na área de produção da commodity relevante;

(ba) a presença de populações indígenas no país, região e área de produção da commodity relevante;

[...]

(bc) a existência de direito devidamente motivado pelas populações indígenas baseado nas informações objetivas e verificáveis em relação ao uso ou propriedade da área usada para o propósito de produção de commodity relevante;

(c) prevalência de desmatamento ou degradação florestal no país, região e área de produção da commodity relevante;

(d) a fonte, a confiabilidade, a validade e o acesso a outras documentações disponíveis acerca da informação referida no Artigo 9 (1);

(e) preocupações em relação ao país, região e área de produção e origem, tal qual o nível de corrupção, prevalência de documentos e falsificação de dados, falta de cumprimento da lei, violação dos direitos humanos internacionais, conflito armado ou presença de sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou Conselho da União Europeia;

(f) a complexidade da rede de fornecimento relevante e as etapas de processamento dos produtos relevantes, em particular as dificuldades em conectar os produtos relevantes ao lote de terra onde as commodities relevantes foram produzidas; e/ou

[...]

(h) conclusões de reuniões dos grupos de Comissão comprovando a implementação dessa Regulamentação, como publicado no registro dos grupos de Comissão.¹⁶¹

¹⁶¹ No original, em inglês: “*Article 10 Risk assessment*”

Assim, verifica-se que, entre os elementos a serem considerados na avaliação de risco estão, principalmente: (i) a presença de florestas no país e na área de produção das *commodities* e produtos relevantes, (ii) prevalência de desmatamento ou degradação florestal no país, região ou área de produção da *commodity* ou produto relevante, (iii) preocupações gerais com relação ao país de produção e de origem, como nível de corrupção, prevalência de falsificação de informações ou de documentos, ausência de *enforcement* legal, conflitos armados ou presença de sanções impostas pela Conselho de Segurança da ONU ou o Conselho da União Europeia, (iv) a complexidade das cadeias de valores relevantes, em particular dificuldades em conectar *commodities* e/ou produtos relevantes aos terrenos em que foram produzidos, entre outros.

Além do nível de risco definido pelo sistema de *benchmarking* dos países, verifica-se que a lista inclui informações sobre o país/área de produção, características da mercadoria e da cadeia de suprimentos, bem como outras informações complementares relevantes, como certificação ou outras ferramentas de verificação das partes, desde que cumpram os requisitos de informação estabelecidos no artigo 9º. Operadores que também se enquadrem no âmbito de outros instrumentos legislativos da EU, que estabeleçam requisitos relativos à *due diligence* nas cadeias de valores, podem cumprir com as suas obrigações de comunicação ao abrigo do artigo,

1. *Operators shall verify and analyse information collected in accordance with Article 9 and any other relevant documentation, and on this basis carry out a risk assessment to establish whether there is a risk that the relevant products intended to be placed on or exported from the Union market are non-compliant with the requirements of this Regulation. Unless this risk assessment reveals no or only negligible risk that the relevant products are not compliant with Article 3(a) or (b), operators shall not place the relevant product on the Union market nor export it.*

2. *The risk assessment shall take special account of the following risk assessment criteria:*

(a) *the assignment of risk to the relevant country of production or parts thereof in accordance with Article 27;*

(b) *the presence of forests in the country and area of production of the relevant commodity;*

(ba) *the presence of indigenous peoples in the country, region and area of production of the relevant commodity;*

[...]

(bc) *the existence of duly motivated claims by indigenous peoples based on objective and verifiable information regarding the use or ownership of the area used for the purpose of producing the relevant commodity;*

(c) *prevalence of deforestation, or forest degradation in the country, region and area of production of the relevant commodity;*

(d) *the source, reliability, validity and links to other available documentation of the information referred to in Article 9(1);*

(e) *concerns in relation to the country, region and area of production and origin, such as level of corruption, prevalence of document and data falsification, lack of law enforcement, violations of international human rights, armed conflict or presence of sanctions imposed by the United Nations Security Council or the Council of the European Union;*

(f) *the complexity of the relevant supply chain and the stage of processing of the relevant products, in particular difficulties in connecting relevant products to the plot of land where the relevant commodities were produced; and/or*

[...]

(h) *conclusions of the meetings of the Commission expert groups supporting the implementation of this Regulation, as published in the Commission's expert group register." (Idem, p. 77-80.)*

incluindo as informações exigidas ao reportar no contexto de outros instrumentos legislativos da UE.

O parágrafo 1º do Artigo 10 esclarece a finalidade da avaliação do risco, qual seja, identificar a possível não conformidade de *commodities* e produtos relevantes com a regulação, bem como determina a obrigação central dos operadores de não colocarem no mercado da União os produtos identificados como não conformes, a menos que possam demonstrar que o risco de não conformidade é negligenciável. Ressalta-se que, conforme a definição do Artigo 2(16), “risco negligenciável” é aquele que não demonstra motivos para preocupação, resultante de avaliação completa das informações específicas do produto e das informações gerais sobre a conformidade com o Artigo 3, alíneas “a” e “b”.

Caso a conclusão da avaliação de risco seja de que não se trata de um risco negligenciável, então, o operador deverá tomar medidas para mitigar os riscos, de forma a torná-los negligenciáveis, por meio da coleta e checagem de informações, que permitam assegurar a origem e conformidade do produto em questão. Se não há acesso do operador à legislação aplicável e outras informações relevantes, o risco não poderá ser plenamente avaliado e, portanto, minimizado. Nesse caso, o operador não deverá disponibilizar as *commodities* ou produtos relevantes no mercado.

Em resumo, com relação às obrigações de identificar, avaliar e mitigar riscos, tem-se que os operadores não devem colocar as mercadorias e produtos relevantes no mercado, nem exportá-los, se um ou mais dos seguintes casos se aplicar: (a) os produtos não estiverem em conformidade com o Artigo 3(a) ou (b); (b) o exercício de *due diligence* revelar um risco não negligenciável dos produtos não cumprirem o artigo 3, alíneas a) ou b); (c) os operadores não conseguirem concluir o procedimento de *due diligence* de acordo com os parágrafos 1 e 2 do artigo.

Verifica-se, assim, que a regulação traz aspectos técnicos específicos da área ambiental, como a obrigação de conformidade com a legislação nacional, mas também cuida de questões de governança, como a inexistência de processos judiciais ou outras demandas movidas por povos indígenas com relação à propriedade e posse da terra. Basicamente, a regulação se articula em torno de dois conjuntos de critérios e um mecanismo de operacionalização, tudo aplicável a um conjunto pré-definido – mas passível de ampliação, no futuro – de produtos agropecuários e florestais. Os dois conjuntos de critérios dizem respeito (i) às condições de admissibilidade dos produtos ao mercado europeu, destacando-se o requisito de não associação do produto ao desmatamento (independente da legislação do país de origem); e (ii) à avaliação

do risco-país ou risco-região a partir de um sistema de *benchmarking* estabelecido pela Comissão Europeia, descrito no artigo 27 da regulação.

O mecanismo de operacionalização, em grande parte delegado aos importadores, é a *due diligence*, que inclui uma avaliação de risco que envolve não apenas o produto específico a ser importado, mas também o seu país de origem. Competirá às autoridades nacionais designadas por cada Estado-membro a supervisão do cumprimento das obrigações geradas pela futura regulação, especialmente junto aos importadores, cujos mecanismos de *due diligence* deverão ser examinados e aos quais se aplicarão sanções em caso de não cumprimento das regras.

Com relação ao sistema de *benchmarking* dos países, previsto no Artigo 27, o objetivo é classificar os países de acordo com o risco que apresentam (baixo, padrão ou alto) de produzirem as *commodities* e produtos relevantes em desacordo com o Artigo 3(a). O artigo também estabelece que a lista dos países – ou regiões – que apresentam um risco baixo ou alto deve ser publicada por meio de “*implementing acts*”, a serem adotados de acordo com o procedimento referido no artigo 34(2). Ainda, a lista será atualizada à luz de novas evidências. A classificação entre país de baixo e alto risco levará em consideração as informações fornecidas pelo próprio país interessado e será baseada nos seguintes critérios de avaliação:

- Taxa de desmatamento e de degradação florestal;
- Taxa de expansão das terras agrícolas destinadas a *commodities* e produtos relevantes; e
- Tendências de produção de *commodities* e produtos relevantes.

De acordo com a previsão do Artigo 27, a análise desses critérios para a classificação dos países deverá ser feita de forma transparente e objetiva, considerando as últimas evidências científicas e fontes internacionalmente reconhecidas sobre o tema. A classificação ainda poderá levar em conta os seguintes critérios:

- Informações fornecidas pelo país, bem como pelas autoridades regionais, operadores, ONGs e terceiros, incluindo povos indígenas, comunidades locais e organizações da sociedade civil, no que diz respeito à cobertura eficaz das emissões e remoções da agricultura, silvicultura e uso da terra na contribuição nacionalmente determinada (NDC) para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima;

- Acordos e outros instrumentos celebrados entre o país em questão e a União Europeia, que abordam o desmatamento ou a degradação florestal e facilitam conformidade de mercadorias e produtos relevantes com os requisitos da Proposta e sua efetiva implementação;

- Se o país em questão possui leis nacionais ou subnacionais em vigor, inclusive de acordo com o Artigo 5 do Acordo de Paris, e possui medidas efetivas de fiscalização para evitar e sancionar atividades que levem ao desmatamento e degradação florestal e, em particular, se as sanções possuem severidade suficiente para privar todos os benefícios advindos do desmatamento ou degradação florestal são aplicadas.

- Se o país em questão disponibiliza de forma transparente dados relevantes; e, se for o caso, a existência, cumprimento e aplicação efetiva das leis que protegem os direitos humanos, os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais;

- A existência de sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU ou pelo Conselho da União Europeia sobre importações ou exportações das *commodities* e produtos listados no Anexo I.

Qualquer alteração na classificação de um país deverá ser comunicada pela Comissão ao país em questão, para que providencie informações que possam ser úteis para a avaliação, bem como possa apresentar resposta, a qual poderá incluir informações sobre as medidas tomadas pelo país para resolver a situação, especialmente nas situações em que a avaliação tenha sido alterada para uma categoria de risco mais elevada.

Ainda, a Comissão deverá incluir as seguintes informações na notificação de alteração da classificação: a) o motivo ou razões da intenção de alterar a identificação do risco do país; b) o convite para responder à Comissão por escrito relativamente à intenção de alterar a classificação de risco; c) as consequências da sua identificação como país de alto ou de baixo risco.

No caso de *commodities* e produtos cuja origem sejam países ou regiões classificadas como de baixo risco, o procedimento de *due diligence* a ser executado pelos operadores é simplificado e não há necessidade de cumprimento de todos os requisitos do artigo 10. Assim, se o país de origem é de baixo risco, os operadores ainda deverão realizar a etapa 1 do procedimento de *due diligence*, prevista no Artigo 9, qual seja, coletar e armazenar informações, documentos e dados que demonstrem que as mercadorias e produtos relevantes estão em conformidade com o Artigo 3 da regulação. No entanto, eles estarão dispensados de realizar as etapas 2 e 3 do processo de *due diligence*, quais sejam, as obrigações de avaliação e mitigação de riscos, conforme descrito no Artigo 10. Assim, a princípio, no caso de países de baixo risco, os importadores não estão obrigados a demonstrar que o risco de descumprimento da regulação é negligenciável, tratando-se, portanto, de um tratamento muito mais favorável em comparação com os países de risco padrão ou alto. Não obstante isso, caso o operador tiver

conhecimento de qualquer informação que aponte para o risco de as mercadorias e produtos relevantes não cumprirem com os requisitos da regulação, todas as obrigações dos artigos 9 e 10 deverão ser cumpridas.

Além das exigências de investigar, avaliar e mitigar os riscos, a regulação ainda estabelece outras obrigações para os importadores. O Artigo 4 determina que, ao disponibilizar a declaração de *due diligence*, o operador assume a responsabilidade pela conformidade do produto com as exigências da regulação, sendo o encarregado de comprovar quaisquer das informações prestadas. Por isso, os operadores deverão guardar todos os registros das declarações de *due diligence* por pelo menos cinco anos, a partir da inserção no Sistema de Informação. Além disso, os operadores têm a obrigação de informar, imediatamente, tanto as autoridades da União Europeia, quanto as autoridades de países-terceiros para os quais exportaram produtos vindos do bloco, bem como os fornecedores e comerciantes para os quais tenham vendido a mercadoria, caso tenham acesso a novas informações que indiquem que o produto ou a *commodity* comercializada não estejam em conformidade com as exigências da regulação. Ainda, devem oferecer a assistência necessária para as autoridades performarem os *checks* exigidos pelo Artigo 15, inclusive no que concerne o acesso a premissas e apresentação de documentos e registros. Ainda, os operadores estão obrigados a prestar informações e auxiliar os outros operadores e comerciantes à jusante na cadeia de fornecimento, inclusive declarando os números de referência das declarações de *due diligence* associadas aos produtos.

A regulação faz uma diferenciação entre os operadores que são pequenas e médias empresas (*small and medium enterprises – SMEs*), considerando que as grandes empresas, sejam importadoras, sejam distribuidoras, influenciam de forma diferente – e muito mais significativa – as cadeias de valores. Assim, os operadores SMEs estão isentos da obrigação de exercer *due diligence* com relação aos produtos que já tenham sido objeto de auditoria por outro operador, tendo sido apresentada a devida declaração de *due diligence*, cujo número de referência deverá ser declarado às autoridades competentes, quando solicitado. Por outro lado, operadores que não são SMEs, apenas poderão fazer referência a declarações de *due diligence* prévias, executadas por outros operadores, após se assegurarem de que a declaração é confiável, o que, na prática, significa que terão que ter os seus próprios procedimentos de auditoria.

Com relação aos comerciantes, o que inclui distribuidores e fornecedores, foi feita a mesma diferenciação. Assim, comerciantes que não são SMEs serão considerados operadores para os fins legais e terão as mesmas obrigações de coletar informações, avaliar e mitigar riscos, tornando-se responsáveis pela conformidade do produto. Já os comerciantes que são SMEs

estão submetidos à obrigação de coletar e armazenar informações, devendo ter os registros de seus fornecedores e consumidores (nome, marca, endereço), manter essas informações por pelo menos cinco anos e disponibilizá-las às autoridades competentes mediante solicitação, além de manter os números de referência das declarações de *due diligence* associadas a esses produtos. A Comissão estima que essas exigências envolvem apenas custos insignificantes para SMEs, pois fazem parte das operações comerciais padrões.

Ainda com relação à *due diligence*, verifica-se que o Artigo 4 da legislação exige que as informações sobre a *due diligence*, a serem prestadas pelos operadores, sejam apresentadas por meio do Sistema de Informação e Registro, detalhado no Artigo 31 da legislação. Trata-se de um sistema virtual e integrado, a ser criado e mantido pela Comissão Europeia, que deverá conter todos os registros das declarações de *due diligence*, conforme segue:

- (a) registro de operadores e comerciantes e seus representantes autorizados na UE; para operadores disponibilizando produtos relevantes sob o procedimento aduaneiro “liberado para livre circulação” ou “exportação”, o Registro e Identificação dos Operadores Econômicos (EORI) com número estabelecido e processado segundo o Artigo 9 da Regulamentação (UE) No 952/2013, deve estar incluso em seus perfis de registro;
- (b) registro de declaração de *due diligence* incluindo a entrega ao operador ou comerciante constando com um número de referência para cada declaração de *due diligence*;
- (ba) deixar disponível o número de referência de declarações de *due diligence* existentes na aplicação dos Artigos 4(9) e (9a);
- (bb) onde possível, a conversão de dados de sistemas relevantes para identificar a geolocalização;
- (c) registro dos resultados de controle sobre as declarações de *due diligence*;
- (d) interconexão aduaneira através da *EU Single Window Environment for Customs** (quando a Regulamentação é adotada, a referência pode ser feita diretamente a ela; para ser adicionada; Regulamentação (UE) 2022/2399], em acordo com o Artigo 26, incluindo a permissão de notificações e pedidos referidos no Artigo 24(5) ao (9);
- (e) fornecimento de informações relevantes que comprovem o perfil de risco para o plano de inspeção referido no Artigo 14(3), incluindo os resultados de inspeções, o perfil de risco dos operadores, comerciantes e commodities e produtos relevantes com o propósito de identificar, baseando-se em técnicas de processamento de dados eletrônicos, operadores e comerciantes que devem ser checados como referido no Artigo 14(3), e produtos relevantes que precisam ser inspecionados pelas autoridades competentes;
- (f) facilitação de assistência administrativa e cooperação entre as autoridades competentes, e entre essas autoridades competentes e a Comissão, para ser feita a troca de informações e dados;
- (g) apoio à comunicação entre as autoridades competentes e operadores e comerciantes com o propósito de implementação dessa Regulamentação, incluindo, quando apropriado, o uso de ferramentas digitais de administração de abastecimento. (tradução nossa) ¹⁶²

¹⁶² No original, em inglês: “(a) registration of operators and traders and their authorised representatives in the EU; for operators placing relevant products under the customs procedure ‘release for free circulation’ or ‘export’, the Economic Operators Registration and Identification (EORI) number established pursuant to Article 9 of Regulation (EU) No 952/2013, shall be included in their registration profile; (b) registration of due diligence statements including the delivery to the operator or trader concerned of a reference number for each due diligence statement;”

A fim de investigar se os operadores e os comerciantes estão cumprindo com as determinações do Regulamento, e se os produtos e *commodities* disponibilizados no mercado da União Europeia estão em conformidade com os requisitos exigidos, as autoridades competentes devem realizar “*checks*” de acordo com as previsões dos artigos 15 e 16 da regulação, que dispõem sobre, respectivamente, as verificações nos operadores e comerciantes não SMEs, e as verificações em comerciantes SMEs.

No caso de operadores e comerciantes não SMEs, as verificações incluirão: (i) exame do sistema de *due diligence*, incluindo dos procedimentos de avaliação e mitigação de riscos, e de documentação e registros que demonstrem o bom funcionamento do sistema; e (ii) exame da documentação e registros que demonstrem a conformidade de um produto relevante específico que o operador colocou, pretende colocar ou exportar do mercado da União com os requisitos da regulação, incluindo, quando aplicável, através de medidas de redução dos riscos, bem como exame das declarações de *due diligence*.

Quando os procedimentos de verificação conduzidos pela autoridade levantarem dúvidas acerca da conformidade dos produtos, os *checks* poderão incluir:

- (a) verificação fundamentada das *commodities* ou produtos relevantes com o foco de determinar suas conformidades na documentação usada para a realização de *due diligence*;
- (ab) verificação de medidas corretivas abordadas no Artigo 22;
- (b) quaisquer meios técnicos e científicos adequados para determinar as espécies biológicas ou o local exato onde a *commodity* ou produto relevante foram produzidos, incluindo análises de anatomia, químicas ou de DNA;
- (c) quaisquer meios técnicos ou científicos adequados para determinar se os produtos relevantes são livres de zona de desmatamento, incluindo dados de observação da Terra, como os do programa Copernicus e de suas ferramentas, ou de outras fontes relevantes disponíveis, públicas ou privadas; e

(ba) *making available of the reference number of existing due diligence statements in application of Articles 4(9) and (9a);*

(bb) *where possible, the conversion of data from relevant systems to identify geolocation;*

(c) *registration of the outcome of controls on due diligence statements;*

(d) *interconnection with customs via the EU Single Window Environment for Customs* [when the Regulation is adopted, reference can be made to it directly; to be added; Regulation (EU) 2022/2399], in accordance with Article 26, including to allow the notifications and requests referred to in Article 24(5) to (9);*

(e) *provision of relevant information to support the risk profiling for the plan of checks referred to in Article 14(3), including results of checks, the risk profiling of operators, traders and relevant commodities and products for the purpose of identifying, based on electronic data-processing techniques, operators and traders to be checked as referred to in Article 14(3), and relevant products that require to be checked by competent authorities;*

(f) *facilitation of administrative assistance and cooperation between competent authorities, and between competent authorities and the Commission, to exchange information and data;*

(g) *support to the communication between competent authorities and operators and traders for the purposes of implementation of this Regulation, including, where appropriate, through the use of digital supply management tools.” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2022a, op. cit., p. 124.)*

(d) inspeção de terrenos, incluindo auditorias e, quando apropriado, em países terceiros, previsto que tais países terceiros estão de acordo, através de cooperação com as autoridades administrativas desses países terceiros. (tradução nossa)¹⁶³

Com relação aos *checks* a serem conduzidos nos comerciantes SMEs, os controles incluirão o exame da documentação e registros que demonstrem o cumprimento das obrigações, e poderão incluir também, se for o caso, as verificações *in loco*.

A regulação ainda prevê ferramentas de cooperação e troca de informações, determinando que as autoridades competentes deverão cooperar entre si, com a autoridade aduaneira do Estado-membro e dos outros Estados, bem como com a Comissão e, se necessário, com autoridades administrativas de países terceiros, inclusive no tocante à implementação de verificações *in loco*, caso necessário. Além disso, deverá haver a troca de informações, inclusive durante a condução de investigações, principalmente no que diz respeito às declarações de *due diligence* e aos resultados das verificações conduzidas.

As autoridades competentes ainda terão o dever de reportar o cumprimento da regulação para a Comissão, o que está previsto no Artigo 19. Nesse sentido, os Estados-membros devem disponibilizar ao público e à Comissão, no mais tardar até 30 de abril de cada ano, informações sobre a aplicação da regulação durante o ano civil anterior. A publicação deverá incluir:

- (a) os procedimentos de verificação e critério de risco nos quais eles são baseados,
- (b) o número e os resultados do controle das verificações realizadas sobre os operadores, comerciantes não-SME e outros comerciantes em relação ao número total de operadores, comerciantes não-SME e outros comerciantes, incluindo os tipos de infrações identificadas,
- (c) a quantidade (informada em massa líquida ou, quando aplicável, volume ou número de unidades) de produtos relevantes verificados em relação a quantidade total de produtos relevantes disponibilizados no mercado ou exportados, e os países de produção,
- (d) em casos de infração, a medida corretiva realizada de acordo com o Artigo 22 e as penalidades impostas de acordo com o Artigo 23,
- (e) a porcentagem de verificações realizadas com avisos prévios segundo o Artigo 14(12), uso que deve ser justificado pelas Autoridades Competentes em seus relatórios de controle. (tradução nossa)¹⁶⁴

¹⁶³ No original, em inglês: “(a) on the ground examination of relevant commodities or of the relevant products with a view to ascertaining their conformity to the documentation used for exercising due diligence;

(ab) examination of corrective measures taken under Article 22;

(b) any technical and scientific means adequate to determine the biological species or the exact place where the relevant commodity or product was produced, including anatomical, chemical or DNA analysis;

(c) any technical and scientific means adequate to determine whether the relevant products are deforestation-free, including Earth observation data such as from Copernicus programme and tools or from other publicly or privately available relevant sources; and

(d) spot checks, including field audits, including where appropriate in third countries, provided that such third countries agree, through cooperation with the administrative authorities of those third countries.”

¹⁶⁴ *Idem*. p. 99-100. No original, em inglês “(a) the plans of checks and the risk criteria on which they were based, (b) the number and the results of the controls checks carried out on operators, non-SME traders and other traders in relation to total number of operators, non-SME traders and other traders, including the types of noncompliance identified,

Em complemento a esse dever de publicidade, a Comissão deverá disponibilizar, até 30 de outubro de cada ano, uma análise ampla sobre a aplicação da regulação, com base nas informações submetidas pelos Estados-membros.

Os Estados-membros ainda deverão permitir que as autoridades competentes possam tomar medidas provisórias imediatas, incluindo a apreensão e suspensão da disponibilização de produtos no mercado da União, quando forem detectadas possíveis infrações à regulação, seja com base na análise de informações relevantes, inclusive daquelas disponibilizadas por autoridades de outros Estados-membros, seja com base nas verificações realizadas nos termos dos Artigos 15 e 16.

Caso as autoridades competentes identifiquem o descumprimento da regulação, deverão estabelecer medidas corretivas para os operadores ou comerciantes, de modo a fazer cessar a desconformidade dentro de um prazo razoável de adequação. As medidas corretivas incluem, conforme aplicável:

- (a) retificar qualquer descumprimento formal, nomeadamente com os requisitos do Capítulo 2 da regulação; (b) impedir que o produto seja colocado, disponibilizado ou exportado;
- (c) retirar ou recolher o produto imediatamente;
- (d) doar o produto para fins de caridade ou de interesse público ou, se isso não for possível, eliminá-lo de acordo com as regras da UE sobre gerenciamento de resíduos

Com relação às penalidades, a regulação determina que os Estados-membros deverão estabelecer regras sobre as sanções aplicáveis e notificar a Comissão sobre as disposições implementadas. As sanções deverão ser eficazes, proporcionais e dissuasivas, e deverão incluir:

- (a) multas proporcionais ao dano ambiental e ao valor dos produtos relevantes em questão, de forma a garantir que as multas efetivamente privem os responsáveis dos benefícios econômicos derivados de suas infrações, e gradualmente aumentar o nível de tais multas por infrações reincidentes; tratando-se de pessoa jurídica, o montante máximo da multa será fixado em 4 % do faturamento anual total na União Europeia (calculado com base no ano fiscal anterior);
- (b) confisco dos produtos relevantes do operador e/ou comerciante;

(c) the quantity (expressed in net mass or, when applicable, volume, or number of units) of relevant products checked in relation to the total quantity of relevant products placed on the market or exported and the countries of production,

(d) in cases of non-compliance, the corrective action taken in accordance with Article 22 and penalties imposed in accordance with Article 23,

(e) the percentage of checks undertaken with prior warnings pursuant to Article 14(12) the use of which shall be justified by the Competent Authorities in their control reports.” (Idem, p. 96.)

- (c) confisco das receitas obtidas pelo operador e/ou comerciante na transação com os produtos relevantes em questão;
- (d) exclusão temporária, por um período máximo de 12 meses, dos processos de contratação pública e do acesso a financiamentos públicos, incluindo concursos, subsídios e concessões;
- (e) proibição temporária de colocar ou disponibilizar mercadorias e produtos relevantes no mercado da União, ou exportá-los, em caso de infração grave ou reincidência;
- (f) proibição de recorrer ao procedimento simplificado de *due diligence* previsto no Artigo 12 em caso de infração grave ou de reincidência de infrações;

A Comissão dará publicidade às condenações *de pessoas jurídicas* por infração ao regulamento (Artigo 23), divulgando, em seu *website*, o nome da pessoa jurídica, a data do julgamento, um resumo das atividades que consistiram em violação à regulação e a natureza e totalidade da penalidade imposta à empresa.

A proposta também prevê que, no mais tardar um ano após a entrada em vigor, a Comissão deverá apresentar avaliação de impacto da regulação, acompanhada, se for o caso, de uma proposta legislativa para estender o âmbito de aplicação da regulação, de modo a incluir outros terrenos arborizados, visando garantir a redução da contribuição do bloco para o desmatamento e degradação das florestas. A revisão deverá incluir também avaliação do efeito das *commodities* escolhidas sobre o desmatamento e degradação florestal.

Após o período de dois anos da entrada em vigor da regulação, a Comissão deverá apresentar outra avaliação de impacto, também acompanhada de proposta legislativa (se for o caso), para incluir outros ecossistemas naturais, além de florestas e terrenos arborizados, com altos estoques de carbono e alto valor de biodiversidade, tais como tundras, pântanos, campos. A avaliação deverá considerar também estender as *commodities* abarcadas, principalmente para incluir também o milho, conforme evidências científicas, bem como outros códigos do Sistema Harmonizado, que incluam, por exemplo, biocombustíveis (código SH 382600).

Por fim, no mais tardar cinco anos após a entrada em vigor e, posteriormente, pelo menos de cinco em cinco anos, a Comissão procederá a uma revisão geral da regulação e apresentará um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia acompanhado, se for caso, de uma proposta legislativa. O primeiro dos relatórios incluirá, em particular, com base em estudos específicos, uma avaliação:

(a) da necessidade e a viabilidade de ferramentas adicionais de facilitação do comércio – e em particular para os LDCs altamente afetados pela regulação e países identificados como padrão ou de alto risco - para apoiar o alcance dos objetivos da regulação;

(b) o impacto da regulação sobre os agricultores, em particular os pequenos agricultores, povos indígenas e comunidades locais e a possível necessidade de apoio adicional para a transição para cadeias de valores sustentáveis;

(c) o alargamento da definição de 'degradação florestal', com base em análises aprofundadas e tendo em conta os progressos registrados nas discussões internacionais sobre a matéria;

(d) mudanças nos padrões de comércio dos produtos e *commodities* incluídos no escopo da regulação quando houver indícios de prática de evasão; e

(e) uma avaliação da eficácia dos *checks* efetuados para garantir que os produtos disponibilizados no mercado da União, ou exportados, cumprem os requisitos estabelecidos na regulação.

A legislação entrará em vigor vinte dias após a publicação no Diário Oficial da União Europeia (*Official Journal of the European Union*), entretanto, praticamente todas as disposições serão aplicáveis somente 18 meses após a entrada em vigor, notadamente, todos os artigos que dizem respeito às obrigações de *due diligence*. Para as SMEs, as disposições serão aplicáveis 24 meses após a entrada em vigor da legislação.

3.2. *Due diligence* como instrumento para assegurar cadeias produtivas livres de desmatamento

A expansão da agropecuária é considerada atualmente a principal atividade responsável pelo desmatamento. Recente pesquisa global de sensoriamento remoto da FAO sobre recursos florestais estimou que no período de 2000 a 2018 quase 90% do desmatamento em todo o mundo foi causado para desempenho de atividades agropecuárias, sendo que 50% foram causados pela expansão de terras para a agricultura (as plantações de dendezeiros, matéria-prima para o óleo de palma, correspondem a 7% do valor total) e 38% pela criação de pastagens para alimentar a pecuária extensiva¹⁶⁵. O desenvolvimento urbano e de infraestruturas (como

¹⁶⁵ FAO. FRA 2020 Remote Sensing Survey. **FAO Forestry Paper**, n. 186. Roma, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb9970en/cb9970en.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023. p. 63.

portos, estradas e aeroportos), representou apenas 6,2% do desmatamento global no mesmo período.

O estudo também mostrou que 3,7% das florestas foram perdidas em razão de degradação severa, que afeta a sua capacidade de se regenerarem naturalmente, havendo, então, a conversão de floresta em “outras terras arborizadas”. Embora as causas dessa conversão sejam obscuras, o estudo aponta que ações humanas contribuíram fortemente para isso, como no caso de incêndios florestais – que, sabe-se, estão associados às queimadas utilizadas como práticas de manejo agrícola, usadas para abrir espaço e para limpeza e preparo do solo antes do plantio, tanto na agricultura, quanto na pecuária –, deslizamento de terra e exploração excessiva de recursos florestais (como extração de lenha ou extração ilegal de madeira), resultando em degradação florestal.

Uma série de fatores explicam a ligação entre desmatamento e produção agropecuária, em especial agrícola. Para começar, o crescimento global da população aumenta a demanda por alimentos. O crescimento da renda e a urbanização levaram a mudanças nos estilos de vida e dietas, à medida em que as pessoas passaram a consumir menos alimentos básicos e mais alimentos processados, incluindo carnes, laticínios, produtos hortícolas, frutas e legumes. A liberalização do comércio e a queda dos custos dos transportes sustentaram o crescimento da oferta global e das cadeias de suprimentos, que se tornaram bastante internacionalizadas.

As cadeias de suprimentos podem ser conceituadas como uma rede de locais, instalações e canais de distribuição que incluem a aquisição de materiais, produção, montagem e entrega de um produto ou serviço a um cliente¹⁶⁶. Embora as cadeias de fornecimento globais estejam mais comumente associadas a produtos industriais e tecnológicos, com maior valor agregado, atualmente, os produtos agrícolas também são comercializados por meio das cadeias globais de suprimentos. A FAO estima que um terço da produção agroalimentar atual é negociada dentro das cadeias globais de suprimentos agrícolas¹⁶⁷.

Nas cadeias de fornecimento de *commodities* agrícolas, no geral, a produção primária envolve muitos produtores, embora as propriedades tenham tamanhos variados. No caso dos pequenos produtores, a visibilidade e a organização podem ser baixas e os níveis de dispersão e marginalização geográfica, altos. As cadeias de suprimentos de *commodities* agrícolas

¹⁶⁶ IFC. **Good Practice Handbook Assessing and Managing Environmental and Social Risks in an Agro-Commodity Supply Chain**. [S. l.], Publications Professionals, 2013. p. 29.

¹⁶⁷ OECD; FAO. **Draft OECD-FAO Handbook on Deforestation, Forest Degradation and Due Diligence in Agricultural Supply Chains**. 2022. Disponível em: <http://mneguidelines.oecd.org/draft-oecd-fao-handbook-on-deforestation-forest-degradation-and-due-diligence-in-agricultural-supply-chains.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023. p. 10.

também se estendem frequentemente por várias empresas fornecedoras e vários países, o que têm grandes implicações para a gestão de riscos ambientais e sociais.

A título de exemplo, cita-se estudo do *Chain Reaction Research (CRR)*¹⁶⁸ que indicou que JBS, Marfrig e Minerva, as três maiores empresas exportadoras de carne bovina, proteína animal e couro do Brasil, possuem, conjuntamente, aproximadamente 12.461 fornecedores diretos e 26.572 fornecedores indiretos, números que, por si só, indicam a dificuldade de rastreamento da totalidade da cadeia produtiva. Ressalte-se que a pesquisa indica que esse número de fornecedores é apenas uma estimativa, feita a partir da análise dos dados de cadastro rural e de transporte de animal¹⁶⁹, mas que não representa a totalidade de produtores e fornecedores utilizados pelas exportadoras¹⁷⁰.

Em termos gerais¹⁷¹, as cadeias de fornecimento de *commodities* agrícolas tem início em uma fazenda ou plantação, que pode variar de pequenos lotes de terras a fazendas que cobrem milhares de hectares. A primeira etapa envolve o processamento primário, que normalmente inclui a extração da *commodity* de seu invólucro biológico, por exemplo, frutas com polpa ou cascas. Para tanto, pode ser necessária agitação física (esmagamento) ou extração química. Para minimizar a deterioração da qualidade, o processamento primário geralmente ocorre próximo ao local de produção, como na fazenda (por exemplo, com café e cacau) ou em uma fábrica próxima.

Após o processamento primário, há o transporte da *commodity* para pontos de armazenamento regionais, como portos, fabricantes e/ou processadores. Esse transporte é geralmente feito por caminhões ou trens. No caso do transporte internacional, são utilizados

¹⁶⁸ DROST, Sarah; RIJK, Gerard; PIOTROWSKI, Matthew. **JBS, Marfrig, and Minerva Unlikely Compliant with Upcoming EU Deforestation Law.** [S. l.], Chain Reaction Research, 2022.

¹⁶⁹ A pesquisa indica ter utilizado como fonte para identificação do número de fornecedores o AidEnvironment, que está baseado em dados de cadastro rural, como o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do Ministério da Agricultura, além de ter utilizado informações de licenças de transporte de animais (GTA).

¹⁷⁰ Em realidade, a pesquisa do CRR indica que as exportadoras informam ter um número consideravelmente maior de fornecedores em suas bases de dados. A JBS teria 50 mil fornecedores diretos, o que representa apenas 13% da amostra utilizada pela pesquisa, a Minerva teria mais de 6 mil fornecedores no Brasil, de modo que a amostra utilizada no estudo cobriria apenas 47% de seus fornecedores diretos e a Marfrig informa ter, no bioma amazônico, 15 mil fornecedores diretos cadastrados e 25.000 fornecedores indiretos. Dessa forma, a amostra de 3.085 fornecedores diretos e 7.132 fornecedores indiretos cobriria, respectivamente, apenas 21% e 29%. (DROST; RIJK; PIOTROWSKI, *op. cit.*, p. 6)

¹⁷¹ Destaca-se que cada tipo de cultura possui particularidades e não é intenção deste estudo exaurir todas as possibilidades de participação de fornecedores ou construção das cadeias de fornecimento, mas tão somente demonstrar que são formadas com a participação de diversos produtores – podendo chegar a centenas ou milhares – e que estão se tornando cada vez mais globalizadas. Para mais informações individualizadas sobre as cadeias de fornecimento, sugere-se consultar o Anexo I do Relatório “Assessing and Managing Environmental and Social Risks in na Agro-Commodity Supply Chain” da International Finance Corporation, do Banco Mundial, que sumariza as cadeias de produção do óleo de palma, soja, cana de açúcar, café e cacau.

navios para transportar as mercadorias para o processamento secundário, ou mesmo mercados consumidores. O transporte pode ser feito em forma líquida a granel (por exemplo, óleo vegetal) ou mercadoria seca a granel (por exemplo, soja). As viagens geralmente levam de quatro a seis semanas, mas podem ser mais longas, dependendo da rota. Já neste estágio, portanto, há internacionalização de cadeias de fornecimento, sendo que a produção pode se estender para mais de um país.

Posteriormente, há o processamento secundário, que consiste no refinamento das *commodities*, transformando-as em ingredientes, por meio de alteração física ou química na commodity. Esses ingredientes resultantes do processamento secundário podem ser usados na fabricação de outros produtos ou vendidos diretamente ao consumidor. A manufatura final usa *commodities* primárias ou secundárias para produzir bens para uso ou venda por consumidores. Assim, as transações podem ser *business-to-business* ou *business-to-consumer*. Bens derivados de *commodities* agrícolas assumem uma variedade de formas e destinos, incluindo alimentos e bebidas, cuidados pessoais e cosméticos, combustível e usos industriais. O consumo indireto pode ser por meio da utilização do produto agrícola para geração de eletricidade, como ração animal ou óleos para fritura.¹⁷²

Importante mencionar, ainda, que as cadeias de fornecimento de produtos agrícolas envolvem todos os insumos agrícolas, como sementes, fertilizantes, medicamentos e equipamentos necessários para a produção, além do manuseio e transporte pós-colheita, marketing, distribuição e varejo. Também incluem serviços de suporte, como serviços de extensão, pesquisa e desenvolvimento e informações de mercado, de modo que é possível concluir que essas cadeias são compostas por uma ampla gama de empresas, desde pequenos produtores, organizações de agricultores, cooperativas e pequenas e médias empresas, até empresas e fundos estatais, atores financeiros privados e fundações privadas.

O guia da *International Finance Corporation*, do Banco Mundial, ressalta que os riscos de contribuição de uma empresa para o desmatamento, degradação florestal e outros efeitos potencialmente negativos no meio ambiente está justamente na ausência de controle e acompanhamento das informações entre o primeiro estágio de produção, que corresponde ao processamento primário, ou seja, o produtor em contato direto com a natureza e os demais parceiros comerciais ao longo da cadeia de abastecimento¹⁷³.

¹⁷² IFC, *op. cit.*, p. 29

¹⁷³ *Idem*, p. 30.

Assim, considerando que o desmatamento ocorre principalmente à montante na cadeia de produção, as empresas e fornecedores de produtos agrícolas à jusante na cadeia de produção assumem papel importante ao assegurar que não tenha havido desmatamento – ou que o risco seja mínimo – ao menos nas cadeias de valores em que estão relacionados. É neste contexto que se reconhece a necessidade de que sejam implementados mecanismos para assegurar que os participantes de cadeias de fornecimento de *commodities* adotem condutas empresariais responsáveis. Nesse sentido, a OCDE e a FAO desenvolveram conjuntamente diretrizes para a construção de cadeias de fornecimento de produtos agrícolas, publicadas a partir de 2016, que orienta a incorporação de estratégias de sustentabilidade e de responsabilidade social e corporativa pelas empresas, com o objetivo de minimizar o risco de impactos sociais e ambientais negativos advindos de suas operações e cadeias de valores.

É importante notar que essas diretrizes guias foram elaboradas com base em outros documentos da OCDE como as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais¹⁷⁴, os Princípios para Investimento Responsável na Agricultura e Sistemas Alimentares¹⁷⁵ e as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terras, Pescas e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional¹⁷⁶, tendo, portanto, grande relevância para a construção de práticas padrões que se tornam modelos de conduta não apenas para a iniciativa privada, como também para a iniciativa pública, especialmente porque construída em colaboração entre empresas, representantes da sociedade civil e formuladores de políticas públicas.

As Diretrizes compreendem quatro seções: (i) um modelo de política empresarial descrevendo os padrões que as empresas devem observar para construir cadeias de suprimentos agrícolas responsáveis; (ii) uma estrutura para *due diligence* baseada em risco descrevendo as cinco etapas que as empresas devem seguir para identificar, avaliar, mitigar e contabilizar como lidam com os impactos adversos de suas atividades; (iii) uma descrição dos principais riscos enfrentados pelas empresas e as medidas para mitigar esses riscos; e (iv) orientação para engajamento com povos indígenas.

¹⁷⁴ OECD. **OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. [S. l.], OECD Publishing, 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

¹⁷⁵ CFS. **Principles for responsible investment in agriculture and food systems**. 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/3/au866e/au866e.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

¹⁷⁶ FAO. **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**. Roma: FAO, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

Verifica-se, portanto, grande correspondência entre as Diretrizes da OCDE e a regulação proposta pela União Europeia, tanto em razão da obrigatoriedade de apresentação de declaração e *due diligence*, que tem por consequência forçar as empresas a adotarem políticas empresariais que orientam a construção de cadeias de fornecimento mais transparentes e controladas, como também em razão da necessidade de identificação e mitigação de riscos associados às atividades. Ressalta-se, ainda, a associação entre cadeias de fornecimento de *commodities* e os direitos de povos indígenas, que também são reconhecidos pelo *Deforestation Act*, na medida em que a legislação considera a proteção dos direitos humanos e dos povos indígenas para a classificação dos países em diferentes *benchmarks*.

Seguindo a tendência do mundo empresarial, que enfrenta riscos de toda a espécie na realização de atos que atinjam a finalidade empresarial, a *due diligence* passou a ser incorporada e entendida como mecanismo para identificar, avaliar, mitigar, prevenir e prestar contas de como lidam com os impactos adversos reais e potenciais de suas atividades como parte integrante da tomada de decisões de negócios e sistemas de gestão de riscos.

Traduzindo-se literalmente, a expressão *due diligence* significaria “devida cautela ou diligência”, numa tradução livre dos termos que a compõem¹⁷⁷. A sua implementação surge da necessidade de tornar mais real os complexos processos, conferindo ao negócio menores riscos, tanto para quem figura o polo passivo, como e principalmente para quem está no polo ativo. Conforme pontuado por Fiorati:

due diligence é uma prática que cresce na área de gerenciamento de empresas, na área jurídica e financeira e também no âmbito do Corporate Finance, sempre com a função de averiguar a situação da empresa, no que tange às transações em eminência de serem efetuadas. Ou seja, a *due diligence* permite uma avaliação prévia da situação tanto das empresas envolvidas quanto do mercado em que ela atua para diminuir e até mesmo evitar os riscos desse tipo de negociação, que são altos.¹⁷⁸

A autora, ainda, ao especificar os objetivos da *due diligence*, aponta que seria a identificação de riscos e descoberta de potenciais responsabilidades, antes que se faça tardia a tomada de medidas; a quantificação dos itens que afetam o preço da operação; a prevenção contra surpresas posteriores ao fechamento do negócio; e, a criação de facilidades para aproximar das partes num futuro processo de integração (*approaching*).

Embora surgida no contexto das operações de fusões e aquisições e do mercado de *corporate finance* de modo geral, nos últimos anos, as abordagens de *due diligence* têm sido

¹⁷⁷ Tradução livre para *due* (devida) e *diligence* (diligência).

¹⁷⁸ FIORATI, Jete Jane; ANDRIETTA, Maria Amabile. A avaliação de riscos e a *due diligence* nos direitos brasileiro e norte-americano. In: Jose Duarte Neto. (org.). **Temas de Direito Público**. São Paulo: Cultura Acadêmica - UNESP, 2013, v. 3, p. 12.

cada vez mais adotadas pelas empresas para identificar, prevenir, mitigar e contabilizar os riscos de impactos adversos no meio ambiente, direitos humanos e padrões sociais e trabalhistas associados às suas operações e cadeias de suprimentos, estando presentes em políticas internas das empresas – a exemplo do que exige a Diretrizes da OCDE para empresas Multinacionais, ou mesmo sendo exigidas por meio de legislações, que determinam a realização de *due diligence* para disponibilização de determinados produtos no mercado interno do país.¹⁷⁹

Até o momento, a OCDE-FAO identificou que as legislações que buscam exigir que as empresas estabeleçam sistemas de *due diligence* para identificar, prevenir e mitigar seu impacto sobre o desmatamento e a degradação florestal têm assumido duas formas: (i) uma obrigação corporativa geral de devida diligência, aplicável a todas as operações de uma empresa e cadeias de abastecimento, não específicas de nenhum setor ou produto, e não ligadas à colocação de produtos em o mercado; (ii) uma exigência de devida diligência a ser realizada antes que os produtos especificados possam ser colocados em no mercado, importados ou exportados.

Neste sentido, a OCDE considera que as cinco etapas necessárias para empreender uma *due diligence* confiável para avaliação de risco ao longo das cadeias produtivas agrícolas são: (i) estabelecer uma forte gestão empresarial sistemas para cadeias de suprimentos agrícolas responsáveis; (ii) identificar, avaliar e priorizar os riscos na cadeia de abastecimento; (iii) conceber e implementar uma estratégia de resposta aos riscos identificados; (iv) verificar a devida diligência da cadeia de abastecimento; e (v) elaborar relatório sobre *due diligence* da cadeia de suprimentos.

Nesse sentido, o primeiro passo seria a adoção de uma política empresarial para condutas empresariais responsáveis, sendo que as Diretrizes da FAO-OCDE oferecem um modelo padrão. Ainda, a OCDE entende que embora todas as empresas devam realizar a devida diligência, a implementação desta estrutura de cinco etapas deve ser adaptada à sua posição e ao tipo de envolvimento na cadeia de abastecimento, ao contexto e localização de suas operações, bem como seu tamanho e capacidades. Na medida do possível, diferencia as responsabilidades de vários tipos de empresas (*on-farm*, *downstream* e empresas financeiras) em cada etapa.

A fim de entender a construção dessa estrutura de *due diligence*, formada pelas cinco etapas, é necessário conceituar o que é risco. Conforme pontuado acima, risco seria

¹⁷⁹ O Manual da OCDE e da FAO sumariza no Anexo B os instrumentos legislativos em vigor à época da sua elaboração que inclui obrigações para as empresas de conduzir *due diligences*, ou abordagens semelhantes, com relação ao desmatamento ou critérios ainda mais abrangentes. (OCDE; FAO, *op. cit.* p. 57).

originalmente entendido como riscos para a empresa – risco financeiro, risco de mercado, risco operacional, risco reputacional, etc. como as empresas podem afetar as pessoas, o meio ambiente e a sociedade por meio da condução de negócios no setor agrícola, com foco particular em contextos de países de baixa e média renda. Em outras palavras, um foco material no risco social e ambiental substitui os riscos financeiros para o negócio, embora os riscos sociais ou ambientais possam ser (mas não são sempre) material para uma empresa.

É importante observar que existem muitos fatores potenciais de desmatamento e os riscos associados podem ser igualmente diversos. Além do ato de derrubar árvores, fatores como pobreza, abusos de direitos humanos, falta de direitos, recursos e capacidades das comunidades locais e dos povos indígenas, situação incerta dos direitos de posse da terra e da floresta e fraquezas na governança e na aplicação da lei, podem atuar como fontes de risco de desmatamento, sendo que as empresas precisam estar cientes de todas essas fontes de risco.

Assim, uma empresa poderá ou causar diretamente os impactos adversos, ou contribuir para eles, ou estar diretamente associada a eles por meio de suas operações. Esse entendimento da responsabilidade da empresa vis-à-vis o desmatamento, ou o risco de desmatamento, é importante, pois orienta a empresa sobre o que se espera dela em relação ao seu plano de mitigação de riscos e proteção florestal.

Uma empresa causa um impacto adverso se houver causalidade entre as operações, produtos ou serviços do empreendimento e o impacto. Por exemplo, se uma empresa agrícola produz colheitas em terras que ela desmatou, entende-se que causa esse impacto. Os impactos também podem resultar da inação ou da falha de uma empresa em reagir aos impactos que está causando; uma empresa “contribui para” um impacto se suas atividades (possivelmente em combinação com as atividades de outras entidades) causam o impacto, ou se as atividades da empresa causam, facilitam ou incentivam outra entidade a causar um impacto adverso.

A contribuição deve ser substancial, o que significa que isso não inclui contribuições menores ou triviais. Por exemplo, um comerciante que insiste em comprar grãos de cacau de um produtor local que ele sabe, ou deveria saber, que está cultivando cacau ilegalmente em uma área protegida de floresta, contribui para o desmatamento.

E, por fim, uma empresa está diretamente ligada a um impacto adverso quando está ligada a esse impacto por meio de um relacionamento comercial. O termo “relacionamento comercial” inclui os relacionamentos de uma empresa com parceiros de negócios na cadeia de suprimentos, incluindo instituições financeiras, que estão ligados à suas operações comerciais, produtos ou serviços. Por exemplo, se um investidor de capital privado investe em uma fábrica

de óleo de palma que obtém óleo de palma de áreas associada ao desmatamento, está diretamente ligada ao desmatamento.

Assim, o objetivo da *due diligence* é evitar os impactos adversos associados ao desmatamento, que podem estar direta ou indiretamente ligados às operações das empresas. Ainda, entende-se que *due diligence* deve ser parte integral do processo de tomada de decisão e gestão de riscos das empresas, devendo ser continuamente operadas. Uma vez que os impactos mais significativos do desmatamento são identificados e começam a ser tratados, a empresa deve começar a abordar o próximo mais significativo e assim por diante. Esse processo de priorização deve ser contínuo, tendo em vista que impactos adversos novos ou emergentes podem surgir e serem priorizados.

Além disso, deve ser um processo dinâmico, com a busca por melhorar progressivamente os sistemas e processos envolvidos e possibilitar que as empresas sejam capazes de prever e responder adequadamente a possíveis mudanças em seu perfil de risco, sendo que a natureza e a extensão das medidas de *due diligence* adotadas por uma empresa devem estar adequadas a seu tamanho, modelo de negócios, a complexidade de suas cadeias de suprimentos e sua posição nelas, bem como à escala de suas relações comerciais.

3.3 Contribuições do *Deforestation Act* ao regime de proteção florestal: breves considerações

Nesta seção, busca-se identificar os principais regulamentos que antecederam o “*Deforestation Act*” e que foram, portanto, fundamentais na construção de um novo regulamento voltado para a proteção das florestas e não associação do bloco ao desmatamento e degradação florestal. A partir da análise desses regulamentos precedentes, objetiva-se compreender quais são efetivamente as contribuições do *Deforestation Act* para o regime internacional de proteção das florestas.

Em setembro de 2013, a União Europeia lançou a estratégia “*Communication on ‘A new Forest Strategy: for forests and the forest-based sector’*”¹⁸⁰, em que propôs um quadro de referência do bloco para políticas setoriais com impacto nas florestas. A estratégia tinha dois objetivos principais: (i) garantir que as florestas da Europa fossem geridas de forma sustentável

¹⁸⁰ EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector.** 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52013DC0659>. Acesso em 27 abr. 2023.

e (ii) reforçar a contribuição da UE para a promoção da gestão florestal sustentável e combate ao desmatamento em todo o mundo. A estratégia também estabelecia uma abordagem para reger a ação da Comissão e dos Estados-membros, por exemplo, determinando critérios para gestão florestal sustentável.

Nesse sentido, em setembro de 2015, foi adotado um plano multianual para a implementação da *EU Forest Strategy*, o chamado “*Forest MAP*” (*Multi-annual Plan*), que determinou uma lista de ações a serem empreendidas em face aos desafios do setor florestal europeu, para garantir uma abordagem coerente e coordenada das várias políticas e iniciativas relacionadas ao setor. As oito áreas prioritárias determinadas pelo *Forest MAP*, a serem consideradas na elaboração de políticas destinadas às florestas, cobrem os pilares social, econômico e ambiental do manejo florestal sustentável, sendo as seguintes: 1) apoiar às comunidades rurais e urbanas, contribuindo para a promoção das funções sociais da gestão florestal sustentável; 2) incentivar a competitividade e a sustentabilidade das indústrias florestais, da bioenergia e da economia verde da EU; 3) reconhecer o papel das florestas em meio às mudanças climáticas; 4) enfatizar a proteção das florestas e melhoria dos serviços ecossistêmicos; 5) identificar informações e melhorar monitoramento florestal; 6) desenvolver pesquisa e inovação no setor florestal, buscando agregar valor à silvicultura; 7) trabalhar em conjunto para gerir coerentemente e compreender melhor as nossas florestas; e 8) encarar as florestas sob uma perspectiva global.

A nova estratégia reconhece que houve mudanças na forma como a sociedade encara as florestas e a silvicultura, em razão de transformações sociais e políticas e que há uma associação cada vez maior entre os mercados internacionais de alimentos e o desmatamento e degradação florestal, de modo que é necessário implementar políticas que considerem esses fatores e busquem enfrentá-los.

Nesse sentido, verifica-se que principalmente o oitavo objetivo está relacionado à implementação do *Deforestation Act*, e já mostrava indícios de que a União Europeia pretendia atuar de forma mais ambiciosa no combate ao desmatamento global. Este objetivo aponta como orientações estratégicas para os Estados-Membros e para a Comissão, entre outras determinações, promover a gestão sustentável das florestas a nível europeu e mundial, bem como o papel que desempenham na transição para uma economia verde, no contexto da cooperação para o desenvolvimento e da ação global da EU. Além disso, determina a obrigação da União Europeia de assegurar, por meio do plano de ação FLEGT, o apoio contínuo aos esforços mundiais para combater a exploração madeireira ilegal; apoiar, por meio do REDD+,

os países em desenvolvimento nos seus esforços para melhorar a regulamentação e políticas florestais, consolidar a governança florestal, valorar e monitorar os ecossistemas florestais e combater as causas do desmatamento e da degradação florestal. Por fim, estabelece que a Comissão deverá avaliar o impacto ambiental do consumo do bloco de produtos e matérias-primas suscetíveis à contribuição para o desmatamento e degradação florestal, indicando que “se o considerar adequado, pesará as opções políticas para limitar esses impactos, elaborando nomeadamente um plano de ação da UE contra o desmatamento e a degradação das florestas”¹⁸¹. Estas ações

O *Deforestation Act* foi implementado como consequência desses estudos, de modo que, para compreender seus objetivos e abrangência, é necessário primeiro apontar o quadro regulatório que o antecedeu, principalmente o plano de ação FLEGT e identificar as lacunas que foram encontradas.

O plano de ação FLEGT, em inglês denominado “*Forest Law Enforcement Governance and Trade (FLEGT) Action Plan (AP)*”¹⁸², surgiu em maio de 2003, com o objetivo de combater principalmente a extração e comércio ilegal de madeira e a contribuição da União Europeia para o problema. Parte da premissa de que a extração ilegal de madeira é extremamente nociva, não apenas para o meio ambiente, como também para o desenvolvimento socioeconômico. Reconhece que a extração ilegal de madeira é uma das maiores causas do desmatamento e degradação florestal, principalmente em florestas tropicais, sendo responsável por aproximadamente 7% a 14% do total de emissões de CO² originárias de atividades humanas. Além disso, ameaça a biodiversidade e impede o manejo sustentável das florestas, prejudicando as metas de desenvolvimento sustentável, inclusive por comprometer a viabilidade comercial e crescimento dos operadores/produtores que agem de acordo com a legislação aplicável. Assim, o plano de ação FLEGT deu origem às duas principais legislações do continente que tratam sobre a extração de madeira e disponibilização de produtos derivados de madeira na União

¹⁸¹ *Idem*, p.15.

¹⁸² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) - proposal for an EU action plan.** Brussels, 21 mar. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0251&from=EN>. Acesso em: 01 mar. 2023.

Europeia, quais sejam, a *FLEGT Regulation (Forest Law Enforcement Governance and Trade Regulation)*¹⁸³ e a *EUTR (European Union Timber Regulation)*¹⁸⁴.

A *FLEGT Regulation* é uma medida relacionada ao lado da oferta, que visa combater a extração ilegal de madeira focando na mudança da governança da legislação relacionada às florestas e no comércio com os países fornecedores de madeira. Afim de obter os resultados desejados no tocante à governança do fornecimento de madeira (abordagem pelo lado da oferta), a *FLEGT Regulation* estabeleceu a negociação e conclusão de Acordos Voluntários de Parceria (*Voluntary Partnership Agreements – VPAs*), entre os países parceiros produtores de madeira e a União Europeia. Dessa forma, as importações de madeira de países não pertencentes à UE com os quais a UE concluiu VPAs requerem uma licença emitida pelo país parceiro (licença FLEGT), que certifica que toda a madeira e produtos derivados abrangidos pela licença e exportados para a UE foram produzidos legalmente.

A negociação de um VPA envolve consultas às partes interessadas no país, em toda a administração pública e setor privado, ou seja, empresas envolvidas no setor florestal, incluindo madeireiros e comerciantes, ONGs e funcionários do governo. O principal objetivo da consulta às partes interessadas é promover transparência, inclusão, boa governança e representatividade, e construir consenso sobre a definição de madeira legal. Assim, os países com os quais a União Europeia assinou VPAs devem implementar um Sistema de Garantia de Legalidade da Madeira (*Timber Legality Assurance System – TLAS*), a ser monitorado por auditoria independente, que define a base legal sobre a qual o país poderá controlar o licenciamento dos produtos advindos de madeira, a fim de cumprir com a legislação.

Com isso, verifica-se que, para que as importações originárias de países de fora da UE sejam consideradas legalmente válidas no mercado da EU, é necessário (i) ratificação do VPA, (ii) implementação do TLAS e (iii) operacionalização do TLAS, com a concessão de licenças FLEGT para as exportações de madeira.

¹⁸³ A FLEGT Regulation foi implementada pela “Commission Regulation (EC) No. 1024/2008 of 17 October 2009 laying down detailed measures for the implementation of Council Regulation (EC) No 2173/2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community” (UNIÃO EUROPEIA. Commission Regulation (EC) No 1024/2008 of 17 October 2008 laying down detailed measures for the implementation of Council Regulation (EC) No 2173/2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 277/23, 18 out. 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008R1024>. Acesso em: 01 mar. 2023).

¹⁸⁴ UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market Text with EEA relevance. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 295/23, 12 nov. 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010R0995>. Acesso em: 01 mar. 2023.

Além de negociar VPAs com países produtores de madeira, em 2009 a UE estabeleceu um Mecanismo de Coordenação Bilateral da *FLEGT Regulation (Bilateral Coordination Mechanism – BCM)* com a China, um importante processador e exportador global de madeira. Sob o BCM, a UE e a China colaboram para combater a extração ilegal de madeira e o comércio associado, reúnem-se anualmente para trocar informações, discutir objetivos políticos e estabelecer planos de trabalho anuais. O BCM facilita o diálogo político entre a UE, a China, a Indonésia e os países negociadores do VPA e permite o compartilhamento de conhecimento com base nas várias experiências com o EUTR e o Sistema Chinês de Verificação da Legalidade da Madeira.

Uma vez que um país parceiro tenha ratificado o VPA, um Comitê Conjunto de Implementação (*Joint Implementation Committee – JIC*) é estabelecido para supervisionar sua implementação, fornecendo relatórios anuais sobre o progresso e funcionamento da implementação do VPA. A estrutura e as funções do JIC são definidas no anexo de cada acordo assinado. O controle alfandegário das remessas de madeira com licença FLEGT é feito com base em análise de risco, ou a pedido das autoridades competentes. Isso significa que, se uma remessa for selecionada para controle, as autoridades aduaneiras realizarão controles para garantir, entre outros, em cooperação com as autoridades competentes, a legalidade dessa importação específica de madeira coberta pelo regulamento.

A Comissão publica relatórios anuais sintetizando a implementação do regime de licenciamento da FLEGT Regulation (*Annual Synthesis Reports*¹⁸⁵, disponíveis para os anos de 2016, 2017 e 2018), com base nos relatórios nacionais apresentados pelos Estados-membros. Em 23 de janeiro de 2020, a Comissão emitiu orientações atualizadas sobre a implementação do regulamento para apoiar as autoridades competentes dos Estados, que supervisionam o cumprimento da FLEGT Regulation, bem como as autoridades alfandegárias, que recebem as remessas autorizadas.

Já a segunda legislação adotada sob o escopo da *FLEGT Regulation*, foi a *European Union Timber Regulation*, implementada em 2010. A *EUTR* foi adotada como uma medida que abarca o lado da demanda, com foco na prevenção da inserção de madeira e produtos madeireiros extraídos ilegalmente no mercado da UE (por importadores ou produtores domésticos). A *EUTR* introduziu três principais obrigações:

¹⁸⁵ EUROPEAN COMMISSION. Illegal logging. **Environment**, [s. d.]. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/illegal-logging_en. Acesso em: 01 mar. 2023.

1. Proibição de inserção no mercado da União Europeia de madeira extraída ilegalmente e produtos derivados (Artigo 4) e obrigação dos importadores e operadores de mitigarem o risco de inserção desses produtos no mercado interno a um nível negligenciável;
2. Exigência de que os operadores que coloquem produtos de madeira no mercado da UE pela primeira vez exerçam auditoria sobre as cadeias de valores dos produtos, para assegurarem que não obtiveram madeira de fontes ilegais (artigos 4 e 6); e
3. Exigência de que os comerciantes de madeira e produtos derivados que já tenham colocado seus produtos no mercado mantenham registros dos seus fornecedores e clientes (artigo 5).

De acordo com o Artigo 3 do EUTR, a madeira e os produtos de madeira cobertos por licença FLEGT válida são considerados compatíveis com os requisitos da EUTR (e o operador não precisa exercer as obrigações de *due diligence*). A EUTR exige que todos os Estados-membros designem uma ou mais autoridades competentes, responsáveis pela implementação da legislação. De acordo com o artigo 10, as autoridades competentes devem realizar verificações periódicas para identificar se os operadores estão cumprindo com os requisitos estabelecidos no regulamento.

O EUTR permite a prestação de assistência técnica (sensibilização, formação e capacitação) a operadores (importadores) ativos nos mercados da UE. Tal assistência técnica é muitas vezes fornecida pela autoridade competente e, em alguns casos, é canalizada através de organizações setoriais. Em 2016, a Comissão publicou um relatório sobre a primeira revisão do EUTR abrangendo o período de março de 2013 a março de 2015 e, desde então, publicou relatórios bienais sobre a implementação do regulamento, com base em relatórios nacionais semestrais apresentados pelos Estados-membros da UE. Desde 2019, os Estados-membros têm feito reportes anuais sobre a implementação da legislação¹⁸⁶.

Para se realizar a avaliação de cumprimento e adequação das duas legislações, foram utilizados como pontos de partida os objetivos definidos das avaliações de impacto realizadas antes da implementação de ambas as leis. No processo de revisão dos objetivos individuais dos dois regulamentos, tornou-se evidente que ambos os regulamentos contribuem para o mesmo

¹⁸⁶ UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2019/1010 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the alignment of reporting obligations in the field of legislation related to the environment, and amending Regulations (EC) No 166/2006 and (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council, Directives 2002/49/EC, 2004/35/EC, 2007/2/EC, 2009/147/EC and 2010/63/EU of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 338/97 and (EC) No 2173/2005, and Council Directive 86/278/EEC. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 170/115, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1010/oj/eng>. Acesso em: 01 mar. 2023.

objetivo geral: reduzir a extração ilegal de madeira e o comércio de madeira extraída ilegalmente em todo o mundo.

Com relação aos objetivos específicos, pode-se dizer que a *FLEGT Regulation* visa assegurar que apenas madeira extraída legalmente seja exportada pelos países parceiros (signatários dos VPAs) para o mercado interno da União Europeia. Assim, a legislação incorporou os objetivos principais do *FLEGT Action Plan*, quais sejam “*to reduce illegal logging and the associated trade in illegally harvested timber to be achieved by strengthening governance in affected wood-producing countries, and reinforcing these efforts with the incentives and legal framework offered by the EU market*”¹⁸⁷.

Com relação à *EUTR Regulation*, pode-se dizer que possui como objetivos específicos endereçar as falhas da *FLEGT Regulation*, que era o sistema corrente implementado. Assim, pretende assegurar, de modo geral, que a madeira extraída ilegalmente e seus produtos derivados não sejam disponibilizados no mercado da União Europeia, aprimorando a governança da legislação destinada à proteção das florestas e a aplicação da lei em países produtores de madeira.

Com relação aos objetivos operacionais, ambas as legislações pretendiam melhorar a governança florestal e a aplicação da lei e facilitar a cooperação e troca de informações entre os Estados-membros e a Comissão Europeia, para garantir a conformidade e implementação uniforme das legislações em toda a UE. Além disso, a *EUTR Regulation* também buscou implementar um sistema de *due diligence* como uma medida de mitigação dos riscos de inserção de madeira ilegal no mercado interno da União Europeia e, por consequência, aprimorar a rastreabilidade ao longo da cadeia de abastecimento até a área de exploração madeireira.

Em resumo, com relação à *FLEGT Regulation*, a análise de efetividade da regulação apontou que não foi possível confirmar sua contribuição de forma significativa para o combate à extração e comércio ilegais de madeira a nível global, especialmente considerando que de 7 (sete) países com os quais a União Europeia assinou VPAs, apenas a Indonésia está atualmente emitindo as licenças FLEGT. Por outro lado, a Comissão Europeia considerou que a implementação da legislação permitiu maior cooperação e envolvimento de diferentes *stakeholders* com relação ao tema do comércio ilegal de madeiras.

¹⁸⁷ EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty: Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) - proposal for an eu action plan.** Brussels, 21 mar. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0251>. Acesso em: 09 mar. 2023.

Identificou-se, ainda, que a legislação não conseguiu abarcar alguns parceiros comerciais importantes na matéria, em razão, principalmente, do processo longo e complexo para as negociações do VPA, percepções de perda de soberania, dificuldades de governança nestes acordos e dúvidas com relação ao seu efetivo benefício em termos de maior acesso ao mercado europeu. A Indonésia, inclusive, é um bom exemplo deste último ponto, tem em vista que exporta para a União Europeia apenas 3% da madeira e produtos derivados que produz, sendo que a totalidade da exportação desses produtos corresponde a apenas 1% das suas exportações globais.

Por fim, verificou-se que embora o próprio sistema da União Europeia seja uma ferramenta eficiente para reduzir os custos de conformidade para os operadores do bloco, o principal instrumento para sua operacionalização, ou seja, os VPAs, não foram alcançados, o que, por consequência, gera dificuldades para os importadores europeus realizarem auditoria completa dos produtos a serem internalizados.

Com relação à *EU Timber Regulation*, a análise de efetividade pontuou principalmente formas de torna-melhorar o *enforcement* e abrangência de aplicação. Nesse sentido, apontou-se a necessidade de esclarecer os requisitos que precisam ser cumpridos pelos operadores, para melhorar o entendimento e aplicação pelos tribunais dos Estados-Membros e garantir a conformidade; a não conformidade também precisaria ser definida com mais clareza, para se compreender as razões de descumprimento da legislação; dever-se-ia também definir de forma mais clara o papel das autoridades aduaneiras e sua relação com as autoridades competentes sob o escopo da legislação; e, por fim, tornar a legislação mais rigorosa, fazendo com que produtos de alto risco, tenham alto custo econômico para os operadores e penalizando-se mais gravemente os casos de reincidência. Ainda, a análise feita pela Comissão, reconhece que o ônus imposto pela legislação é maior para os países com um risco maior, ou comumente mais associados ao extrativismo ilegal.

Em termos gerais, concluiu-se que a EUTR permitiu os seguintes aprendizados: (i) necessidade de melhorar a compreensão do conceito de *due diligence*, com definições mais precisas do que seria uma adequada mitigação de riscos e o que deve ser considerado risco negligenciável; (ii) necessidade contínua de orientação e informação para implementação eficaz da legislação e maior sensibilização entre os operadores, de modo que ferramentas adicionais podem ser necessárias para superar essas dificuldades; (iii) mesmo nos locais em que o conceito de *due diligence* é bem compreendido, há desafios substanciais para verificar completamente as informações coletadas para garantir que sejam confiáveis e livres de corrupção; e (iv) como

a questão diz respeito ao comércio, as alfândegas têm um papel importante a desempenhar, assim como os dados e informações que possuem, devendo, portanto, serem fortalecidas e atuarem em cooperação com as autoridades dos Estados-Membros.

Assim, verifica-se que os aprendizados estão centrados em: adotar um regulamento que seja mais flexível às mudanças no comércio internacional e fluxos de comércio, às mudanças nos perfis de risco de diferentes países, às mudanças nas preferências dos consumidores e aos avanços tecnológicos, usufruindo de métodos de rastreamento através das cadeias de fornecimento. Embora o EUTR tenha tais flexibilidades, o mesmo não ocorre com a FLEGT Regulation em razão da natureza dos VPAs. Finalmente, há o reconhecimento por parte da Comissão Europeia de que desde a adoção da FLEGT Regulation e do EUTR, a priorização política mudou de combater o “desmatamento ilegal” para combater o “desmatamento e degradação florestal”, levando ao desafio mais amplo de proteger as florestas do mundo e garantir a produção e consumo sustentáveis, de modo que um sistema de *due diligence* como o EUTR deveria ser melhorado e adaptado ao novo contexto para estar adequado aos propósitos da nova estratégia da União Europeia.

O *Deforestation Act*, portanto, está estruturado para atender a essas lacunas e “fraquezas” observadas nas legislações anteriores, buscando permitir que a União Europeia cumpra com suas metas de combate ao desmatamento. Nesse sentido, verifica-se que o *Deforestation Act* é uma medida unilateral, não dependendo, portanto, de negociações extenuantes como no caso dos VPAs, o que, em certa medida, atende à necessidade de estender de forma rápida a aplicabilidade da legislação para os produtos vindos de diferentes origens; além disso, ele abarca várias *commodities* e seus produtos derivados, não estando restrito aos produtos derivados da madeira, o que aumenta o interesse dos grandes produtores de *commodities*, que dificilmente poderão ignorar o mercado da União Europeia quando consideradas as exportações totais de todos os produtos abrangidos pela medida.

Ainda, verifica-se que o *Deforestation Act* traz claras diretrizes de *due diligence*, que estão adequadas aos padrões internacionais, identificando as informações que deverão estar em declaração a ser fornecida pelos importadores, bem como indicando as informações que deverão ser guardadas pelos fornecedores, a abrangência dos controles a serem realizados e, ainda, o que deve ser feito para identificação e mitigação de riscos. Por fim, verifica-se que a legislação estabelece uma autoridade competente específica para cada Estado-Membro, de modo a exercer *enforcement* mais descentralizado, ao mesmo tempo em que dá muitos poderes à Comissão Europeia, inclusive de realizar verificações *in loco*.

4 CONSEQUÊNCIAS E PERSPECTIVAS DO *DEFORESTATION ACT* PARA O BRASIL E PARA AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE *COMMODITIES*

Parece certo que, para o Brasil, a regulação, uma vez em vigor, induzirá forte aproximação entre as agendas de comércio e de meio ambiente e clima, ao menos para alguns setores produtivos do agronegócio. A lista de produtos cobertos pela proposta de regulação associa a produção e exportação de algumas das principais *commodities* agropecuárias e florestais exportadas pelo Brasil ao risco de desmatamento e de degradação florestal.

Além disso, a não ser que haja efetiva negociação entre o governo do Brasil e da União Europeia, é muito provável que o Brasil seja classificado como país de alto risco de desmatamento no sistema de *benchmarking*, dado os números recentes de desmatamento no Brasil.

4.1. Análise das exportações brasileiras potencialmente afetadas pelo “*Deforestation Act*”

Para se falar de reflexos da nova regulação para o Brasil, caso aprovada, primeiro é necessário entender o tamanho (em volume e valores) do mercado de exportações brasileiras das *commodities* e produtos derivados abarcado pela regulação. Para tanto, foram consultados dados das exportações brasileiras nos últimos dez anos (2013 a 2023), disponíveis no Comexstat¹⁸⁸.

Assim, primeiro acessou-se a opção de dados de “exportação e importação geral”, que fornece consultas das exportações e importações, detalhadas mês a mês ou agregadas por ano. Posteriormente, para fins de comparação, realizou-se a consulta em duas etapas: (i) exportações gerais do Brasil das *commodities* e produtos relevantes abarcados pela regulação e (ii) exportações do Brasil para a União Europeia das *commodities* e produtos relevantes abarcados pela regulação.

Para tanto, nos dois casos foi selecionado “exportação” como tipo de operação; para o período, foi selecionado o ano inicial de 2013 e o ano final de 2023, considerando janeiro como mês inicial e dezembro como mês final. Além disso, foram selecionadas as opções de valores em “quilograma líquido” e “valor FOB (US\$)”. No tocante aos filtros especiais, para a pesquisa

¹⁸⁸ O Comexstat é o portal das estatísticas de comércio exterior do Brasil, mantido pelo governo federal (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio). Seu sítio eletrônico pode ser acessado por meio do seguinte link: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/sobre>.

“(i)”, foi selecionado apenas o filtro de posição do Sistema Harmonizado, selecionando-se a Posição (SH4) e incluindo todos os códigos abarcados pelo Anexo I da regulação que possuem quatro dígitos. Já para a pesquisa “(ii)”, foram selecionados os filtros de Posição (SH4), com a consequente inclusão de todos os códigos de quatro dígitos abarcados pelo Anexo I da regulação, bem como o filtro de “bloco econômico” a fim de se verificar as exportações direcionadas para a União Europeia.

Neste ponto, é importante ressaltar que a base de dados do Comexstat restringe a pesquisa por posição do Código do Sistema Harmonizado a dois dígitos, quatro dígitos ou seis dígitos, sendo que a escolha por uma exclui as demais. Em outras palavras, não é possível filtrar as exportações combinando códigos de diferentes números de dígitos (subposições SH2, SH4 e SH6). Considerando que a lista de produtos apresentada no Anexo I indica 73 subposições, das quais 52 são formadas por quatro dígitos (SH4), optou-se por utilizar este filtro na presente pesquisa, por representar a maioria das subposições indicadas (71,2%).

Além disso, ressalta-se que os produtos indicados em subposições de 6 dígitos (SH6) e que, portanto, não foram incluídos na presente análise, são principalmente derivados de óleo de palma (11 códigos dos 21 não incluídos). Levando-se em conta que o Brasil é importador e não exportador de óleo de palma¹⁸⁹, entende-se que a não inclusão desses produtos não prejudica a análise aqui pretendida.

A seguir verifica-se o resultado encontrado:

Tabela 3. Exportações do Brasil das *commodities* e produtos relevantes para a União Europeia nos últimos 10 anos em valor FOB (US\$)

<i>Commodity</i> (e seus respectivos produtos derivados)	2022	2018	2012
Soja	8.813.329.697,00	5.210.386.105,00	7.269.730.354,00
Gado	822.921.610,00	847.932.589,00	1.093.080.629,00
Madeira	819.618.917,00	560.037.220,00	449.821.441,00
Café	4.371.283.587,00	2.171.297.770,00	3.019.609.565,00
Cacau	17.299.916,00	22.458.344,00	19.694.114,00
Borracha	73.468.536,00	88.083.927,00	107.183.730,00

¹⁸⁹ Segundo dados da ABRAPALMA (Associação Brasileira de Produtores de Óleo de Palma), em 2015, o Brasil importou aproximadamente 192 mil toneladas de óleo de palma e 210 mil toneladas de óleo de palmiste, e exportou 46 mil toneladas de óleo de palma e 7 mil toneladas de óleo de palmiste. (BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Diagnóstico da Produção Sustentável da Palma de Óleo no Brasil**. Brasília: Mapa/ACE, 2018. Disponível em: http://www.abrapalma.org/pt/wp-content/uploads/2014/12/DIAGNOSTICO_PALMA.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023. p. 14).

Óleo de palma	2.360.994,00	8.537.923,00	61.420.621,00
Total	14.927.844.339,00	8.915.975.493,00	12.032.797.387,00

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 4. Exportações do Brasil das commodities e produtos relevantes para a União Europeia nos últimos 10 anos em quilogramas líquidos

<i>Commodity</i> (e seus respectivos produtos derivados)	2022	2018	2012
Soja	16.046.934.103,00	12.923.782.140,00	14.805.191.584,00
Gado	164.647.868,00	205.807.871,00	165.576.376,00
Madeira	2.817.171.657,00	1.190.475.978,00	539.429.566,00
Café	1.075.146.104,00	916.260.716,00	780.839.025,00
Cacau	5.200.830,00	5.646.846,00	3.671.178,99
Borracha	44.191.218,00	16.036.571,00	17.130.490,00
Óleo de palma	1.092.059,00	12.672.936,00	63.261.568,00
Total	20.155.514.269,00	15.273.003.126,00	16.378.338.783,00

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 5. Exportações do Brasil das commodities e produtos relevantes para o mundo nos últimos 10 anos em valor FOB (US\$)

<i>Commodity</i> (e seus respectivos produtos derivados)	2022	2018	2012
Soja	60.824.571.455,00	40.705.125.947,00	26.114.836.434,00
Gado	13.194.395.048,00	7.414.712.288,00	7.125.732.290,00
Madeira	4.964.607.378,00	3.274.870.448,00	2.100.857.552,00
Café	8.542.489.381,00	4.371.733.555,00	5.738.667.273,00
Cacau	345.608.577,00	316.697.303,00	378.915.264,00
Borracha	1.806.408.026,00	1.506.708.223,00	1.996.730.057,00
Óleo de palma	30.757.973,00	19.295.224,00	64.891.843,00
Total	89.708.837.838,00	57.609.142.988,00	43.520.630.713,00

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 6. Exportações do Brasil das commodities e produtos relevantes para o mundo nos últimos 10 anos em quilogramas líquidos

<i>Commodity</i> (e seus respectivos produtos derivados)	2022	2018	2012
Soja	101.679.805.688,00	101.344.372.496,00	48.951.467.845,00
Gado	2.420.988.214,00	2.032.095.176,00	1.581.925.695,00

Madeira	9.576.072.587,00	6.999.425.486,00	3.169.628.648,00
Café	2.135.408.455,00	1.828.877.734,00	1.505.593.013,00
Cacau	84.704.847,00	78.948.087,00	77.697.860,00
Borracha	397.879.874,00	323.997.502,00	310.122.956,00
Óleo de palma	18.343.520,00	30.665.137,00	65.227.353,00
Total	116.313.203.185,00	112.142.988,00	55.668.159.011,00

Fonte: Elaborado pela autora.

Os produtos incluídos na lista da proposta de regulação responderam, em 2022, por aproximadamente 26,88% (US\$ 89,8 bilhões) das exportações totais do país¹⁹⁰. Para a União Europeia, foram quase 15 bilhões de dólares no ano de 2022, o que corresponde a 16% das exportações totais dessas *commodities* e produtos relevantes. Portanto, trata-se de um mercado relevante para a pauta agroexportadora do Brasil.

Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios¹⁹¹, em análise sobre as exportações brasileiras dos produtos abrangidos pelo escopo do *Deforestation Act*, ressaltam que o conjunto de produtos vem ganhando peso, sua participação sua participação passando de 19%, em 2010, para 29%, em 2020; e, no caso das exportações totais para a União Europeia, houve aumento da participação desses setores de 31% para 37% no mesmo período.

Os autores pontuaram que esse ganho de importância dos produtos elencados no *Deforestation Act* nas exportações brasileiras para a União Europeia ocorreu em um período em que o bloco diminuiu sua participação nas exportações brasileiras, refletindo não apenas o enfraquecimento de sua posição relativa no conjunto de regiões de destino das exportações, como também a queda nos valores absolutos de exportação. Em relação ao primeiro ponto, os autores ressaltam que a União Europeia era, em 2010, destino de 21% das exportações brasileiras, percentual que, em 2020 se reduziu para 14,4%.

Em termos de volume das exportações, verifica-se que, com exceção do óleo de palma (que passou por redução significativa) e do gado (que se manteve estável), as exportações das demais *commodities* aumentou consideravelmente quando analisado a totalidade do período dos últimos dez anos, com destaque para os produtos derivados da madeira, cujas exportações cresceram em 422% entre 2012 e 2022.

¹⁹⁰ Conforme dados consolidados para o ano de 2022 do ComexVis. Foram consideradas as exportações de carne bovina fresca, refrigerada ou congelada; farelos de soja; papel e cartão; celulose; couro; soja; e café não torrado, que representam boa parte dos produtos listados no Anexo I da regulação. (COMEXVIS. **Brasil: Informações Gerais:** Exportações, Importações e Balança Comercial. 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 09 mar. 2023.)

¹⁹¹ VEIGA; RIOS, *op. cit.*

Por outro lado, ainda que os números totais de exportação em volume tenham crescido no agregado geral de 2012 a 2022, verifica-se um contraste entre as exportações no período de 2012 a 2018 e 2018 a 2022. Isso porque, no caso, por exemplo, do cacau e do gado, embora tenha havido um aumento absoluto na última década, a partir de 2018, observa-se uma queda das exportações.

É importante também analisar o comportamento das exportações em contraste com as exportações totais para o mundo dos mesmos produtos. Assim, ao se considerar as exportações totais brasileiras, verifica-se que nos últimos dez anos houve não apenas um crescimento, em números absolutos, do volume de exportações, como também esse crescimento se manteve constante. Em termos percentuais, as exportações totais do Brasil para o mundo dos produtos em análise cresceram mais 108%; por outro lado, no mesmo período, as exportações para a União Europeia cresceram apenas 23%. Enquanto em 2012 as exportações desses produtos para a União Europeia correspondia a 29,42% das exportações totais desses produtos para o mundo, em 2022, caíram para 17,32%.

Esses números corroboram com as conclusões de Pedro e Sandra no sentido de que, muito embora os produtos tenham ganhado importância entre as exportações brasileiras para a União Europeia, e tenha havido aumento do volume de exportações desses produtos para o bloco em termos absolutos, em termos comparativos, a União Europeia tem perdido importância como mercado consumidor das *commodities* brasileiras, não absorvendo proporcionalmente o crescimento significativo da produção e exportação brasileiras. Para alguns grupos, a redução nos valores de exportação para a União Europeia contrasta com o forte crescimento das vendas globais, como é o caso da soja, do gado e da madeira.

Nesse sentido, verifica-se que as exportações de soja, por exemplo, cresceram em 107% no período analisado, atingindo o valor total de mais de US\$ 60 bilhões; para a União Europeia, no entanto, o crescimento foi de apenas 8,3% nos últimos dez anos. No caso do gado, embora as exportações brasileiras para o mundo aumentaram em 53%, elas decaíram 0,56% para o bloco europeu. Já no tocante ao café, embora o crescimento das exportações em volume aumentou 41,8% nos últimos dez anos, para a Europa o aumento foi 37,69%

Para Pedro e Sandra, a explicação para esse crescimento sem a proporcional absorção pelo mercado europeu está no fato de que são grupos em que as exportações para a China desempenharam papel central na expansão das vendas globais. As exportações de carnes bovinas para a China passaram de pouco mais de US\$ 5 milhões, em 2010, para US\$ 4 bilhões,

em 2020; as de soja de US\$ 7 bilhões para US\$ 35 bilhões; as de madeira, de US\$ 75 milhões para US\$ 549 milhões e as de celulose, de US\$ 1,1 bilhão para US\$ 2,9 bilhões¹⁹².

Aprofundando a análise por produto, tem-se que a soja (incluídos os seus derivados, como óleo e farelo) é, de longe, o principal produto exportado para a União Europeia representando, dentro do conjunto, 79% das exportações em volume e 59% em faturamento no ano de 2022. Observa-se que o preço a que soja e seus produtos derivados são vendidos no mercado europeu é menor do que o preço médio (0,54 US\$/Kg, ao passo que o preço médio é 0,59 US\$/Kg). Assim, o setor vem ganhando relevância na pauta de exportações para o bloco europeu, mas também, e de forma mais intensa, nas exportações brasileiras para o mundo.

Entre os produtos selecionados, o café é o segundo de maior peso na pauta para a União Europeia, representando, em 2022, 5,3% das exportações para a União Europeia em volume dos produtos em análise, e 29% do faturamento total. Em termos de volume, a participação do café na pauta para o bloco europeu é mais de três vezes maior do que seu peso nas exportações totais do Brasil; e em termos de receita obtida, também é três vezes menor, representando apenas 9,5% do valor FOB total. Observa-se que não há uma tendência nítida do comportamento das exportações de café quando se compara o cenário das exportações para o mundo e as exportações voltadas para a União Europeia. No primeiro caso, o aumento das exportações no período de 2012 a 2018 foi de 21,4%, e no período de 2018 a 2022 foi de 16,76%, havendo, portanto, um decréscimo. Já para a União Europeia, o aumento se manteve constante de 17,34% nos dois períodos considerados.

Os produtos derivados da madeira, que correspondem ao maior número de subposições selecionadas pelo Anexo I da regulação, ocupam o terceiro lugar em termos de relevância das exportações para a União Europeia, em termos de volume (13,97%). Em termos de valor, o terceiro lugar é ocupado pelos produtos derivados do gado, que correspondem a 5,51% do total, enquanto os produtos derivados da madeira correspondem a 5,49% do total. Assim como o caso do café, os produtos derivados da madeira têm maior peso na pauta brasileira para a União Europeia do que nas exportações do país para o mundo, já que a madeira representou 8,23% das exportações brasileiras no ano de 2022, no total do conjunto considerado.

No caso do gado, conforme já pontuado, embora seja um produto cuja participação nas exportações totais brasileiras esteja aumentando nos últimos anos, atingindo mais de 2% no volume das exportações totais brasileiras, teve participação reduzida nas exportações para a

¹⁹² *Idem*, p. 8-9.

União Europeia, registrando 0,81% do total das exportações do conjunto considerado no ano de 2022. Com relação ao óleo de palma, houve um decréscimo significativo das exportações totais brasileiras, que reduziram em 71,87% nos últimos dez anos; para a União Europeia, contudo, a diminuição foi ainda mais significativa, atingindo 98,27%.

No caso do cacau, houve um aumento de 41% das exportações brasileiras para a União Europeia, na comparação entre 2012 e 2022. Contudo, apesar desse aumento total, as exportações estão em decréscimo, considerando que atingiram o volume de mais de 5,6 milhões de quilogramas exportados em 2018, tendo havido uma redução de desse volume no ano de 2022. Por outro lado, ao se comparar com as exportações brasileiras para o mundo, verifica-se um crescimento muito menor, de apenas 9,01% nos últimos dez anos, o que indica um aumento da importância da União Europeia para esse mercado, embora aparentemente esteja em declínio.

Com relação à borracha e seus produtos derivados, que não estavam na proposta inicial da Comissão Europeia e foram incluídos nas discussões entre o Parlamento e o Conselho, verifica-se o aumento da relevância da União Europeia como destino para as exportações brasileiras. Isso porque, embora as exportações totais brasileiras de borracha para o mundo tenham crescido 28,29% nos últimos dez anos, para a União Europeia cresceram em 157,96%.

Assim, verifica-se que o mercado europeu é, para a maioria dos produtos, um destino relevante de suas exportações. Isso é especialmente verdadeiro no caso do café, para o qual o bloco europeu representou mais de 50% das exportações no ano de 2022. Ressalta-se, ainda, a madeira, em que a União Europeia foi destino de 29,41% das exportações; a soja, para o qual a União Europeia representou 15,78% das exportações totais; e a borracha, em que 11,10% do total das exportações foram destinadas para a União Europeia.

No outro extremo estão o gado, em que o bloco europeu representa 6,80% das exportações, cacau (6,13%) e, por último, óleo de palma (5,95%).

Em análise da participação das exportações brasileiras nas importações europeias dos grupos de produtos listados, Pedro e Sandra¹⁹³ demonstraram o grupo de produtos considerados – que, para a pesquisa deles, foi separado em carnes bovinas, peles e couros, cacau, café, óleo de palma, soja, madeira, celulose, papel e móveis de madeira – têm participação relevante nas importações do bloco europeu desses mesmos produtos, embora registrando tendência de

¹⁹³ *Ibidem.*

queda, entre 2010 e 2010, quando o *market-share* do conjunto nas importações da União Europeia recuou de 18,6% para 16%.

Segundo a análise dos pesquisadores, para a maioria dos grupos, o Brasil vem perdendo relevância como fornecedor do mercado da União Europeia, entre os anos de 2010 e 2020. As duas exceções são soja e celulose, justamente aqueles em que é maior o *market-share* brasileiro nas importações europeias: respectivamente 46,2% e 37,8%, em 2020. Nesses dois casos, o Brasil registrou aumento em sua participação no mercado entre 2010 e 2015.

Considerando a posição competitiva das exportações brasileiras em comparação aos principais concorrentes no mercado da União Europeia, parece haver dois grupos de produtos cujas exportações se comportaram de forma oposta. Conforme segue:

- (i) para cinco grupos – carnes bovinas, peles e couros, café, soja e celulose – o Brasil ocupa a primeira posição entre os fornecedores não europeus do mercado da União Europeia em 2010, 2015 e 2020, com uma única exceção e apenas em 2010 (carnes bovinas). Nesses casos, os principais competidores do Brasil são Estados Unidos (carnes bovinas, soja, celulose), Argentina (peles e couros, soja), Uruguai (celulose), além de Suíça e Vietnã (café).
- (ii) para os demais cinco grupos – cacau, óleo de palma, madeira, papel e móveis de madeira – o Brasil não aparece entre os três principais fornecedores não europeus do mercado da União Europeia em nenhum dos três anos considerados. Apenas em madeira o *market-share* brasileiro naquele mercado superou 2%, em 2020. Os competidores do Brasil, nesse caso, são mais diversificados, de acordo com as características dos produtos: países do Sudeste Asiático, como Vietnã (café e móveis de madeira), Indonésia, Malásia e Papua Nova Guiné (óleo de palma, móveis de madeira), países da África Ocidental (cacau), China (papel e móveis de madeira) e Rússia (madeira).¹⁹⁴

O balanço das características e tendências das exportações brasileiras, para o bloco europeu e o mundo, dos grupos de produtos listados na proposta de regulação europeia permite identificar dois subconjuntos com posicionamentos competitivos nitidamente distintos naquele mercado, conforme pontuado acima. É possível considerar que o primeiro conjunto é muito competitivo, especialmente ao se analisar a inexistência de acordo preferencial de comércio entre Brasil e União Europeia que facilite as exportações para este destino.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

No caso das carnes bovinas, peles e couros, café, soja e celulose, o Brasil tem *market-share* elevado nessas importações e para três deles – peles e couros, café e celulose – o mercado europeu é muito relevante para suas exportações totais. Nota-se que, embora a soja e as carnes bovinas estejam listadas neste grupo mais competitivo, conforme anteriormente demonstrado, a relevância das exportações desses produtos para a União Europeia, em comparação com as exportações totais para o mundo, decaiu nos últimos anos, indicando a crescente participação de outras origens nessas vendas externas, como a China.

Considerando essa análise, verifica-se que o acordo de livre comércio entre Mercosul e a União Europeia, que ainda está em negociação, ganha ainda mais importância, a fim de garantir o efetivo acesso da produção agrícola brasileira ao mercado europeu, a despeito de barreiras como o “*Deforestation Act*”, assegurando a competitividade dos produtos brasileiros.

4.2 Os reflexos do “*Deforestation Act*” para o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia

Em 28 de junho de 2019, União Europeia e Mercosul chegaram a um acordo político sobre o pilar comercial para um Acordo de Associação Birregional. O acordo foi atingido após 20 anos de negociações entre os Chefes de Estado e de Governo do Mercosul e da União Europeia. As negociações estiveram suspensas em 2004 e foram retomadas em 2010, por ocasião da Cúpula Mercosul-Eu em Madri, tendo sido intensificadas a partir de maio de 2016, quando Mercosul e União Europeia trocaram ofertas de acesso a seus respectivos mercados de bens, serviços, investimentos e compras governamentais. Em 18 de junho de 2020, as partes concluíram as negociações dos pilares político e de cooperação do Acordo de Associação.

O acordo comercial entre os dois blocos dará origem a uma das maiores áreas de livre comércio do mundo. Somados, os blocos possuem um Produto Interno Bruto de cerca de US\$ 20 trilhões, o que representa aproximadamente 25% da economia mundial, e um mercado consumidor constituído por 780 milhões de pessoas. A UE é o segundo maior parceiro comercial do Mercosul, que por sua vez é o 8º principal parceiro extrarregional da UE. O acordo trará resultados expressivos para a economia brasileira: a SECEX estima incremento do PIB brasileiro de US\$ 87,5 bilhões em 15 anos, podendo chegar a US\$ 125 bilhões se consideradas a redução das barreiras não-tarifárias e o incremento esperado na produtividade total dos fatores de produção. O aumento de investimentos no Brasil, no mesmo período, será da ordem de US\$

113 bilhões. Com relação ao comércio bilateral, as exportações brasileiras para a UE apresentarão quase US\$ 100 bilhões de ganhos até 2035.

Conforme ressaltado, o acordo inclui três pilares principais - diálogo político, cooperação e livre comércio, sendo que o pilar comercial é composto por capítulos e anexos relativos a 21 temas diferentes, entre os quais estão compromissos de desgravação tarifária, medidas sanitárias e fitossanitárias, regras de origem, defesa comercial, facilitação de comércio, propriedade intelectual, compras governamentais empresas estatais, subsídios e mecanismo para soluções de controvérsias.

O governo brasileiro, em apresentação para ressaltar a importância e dimensão do acordo¹⁹⁵, ressalta, em primeiro lugar, o setor agrícola, demonstrando que a discussão para que as exportações brasileiras de produtos agrícolas ganhem relevância nas importações europeias, é pauta central nas negociações do acordo. A União Europeia é atualmente o maior importador agrícola mundial, tendo, em 2018, importado US\$ 182 bilhões em produtos agrícolas. O Brasil é hoje o segundo maior fornecedor de produtos agrícolas ao mercado europeu.

No acordo atingido em 2019, a União Europeia concordou em liberalizar 82% do volume de comércio e 77% das linhas tarifárias no setor agrícola, além de dar acesso preferencial ao Mercosul. Isso melhorará as condições de acesso das carnes, tabaco, frutas, açúcar, gorduras e óleos vegetais brasileiros. Com a vigência do acordo, produtos agrícolas de grande interesse do Brasil terão suas tarifas eliminadas, como café torrado e solúvel (desgravação em 4 anos); fumo manufaturado (cesta de 7 anos) e não manufaturado (cesta de 4 anos); abacates (cesta de 4 anos); limões e limas (cesta de 7 anos); melões e melancias (cesta de 7 anos); uvas de mesa (desgravação imediata); maçãs (cesta de 10 anos); peixes (maioria na entrada em vigor); crustáceos (camarões em cestas de 0 e 4 anos); óleos vegetais (desgravação imediata).

Outros produtos terão acesso ampliado ao mercado europeu por meio de quotas, como a carne bovina, que terá o tratamento de 99 mil toneladas peso carcaça, 55% resfriada e 45% congelada, com intraquota de 7.5% e volume crescente em 6 estágios. Cota Hilton (10 mil toneladas): intraquota passará de 20% a 0% na entrada em vigor do acordo; e o milho que, destaca-se, é a *commodity* que possivelmente será acrescentada ao “Deforestation Act” nos

¹⁹⁵ BRASIL. **Acordo de Associação Mercosul-União Europeia**. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

próximos anos, por ocasião de sua revisão, cujo tratamento será de 1 milhão de toneladas, intraquota zero na entrada em vigor do acordo, volume crescente em 6 estágios.

Não se pretende aqui detalhar o tratamento comercial que será dado a cada uma das *commodities* e produtos relevantes objeto do *Deforestation Act*, mesmo porque, como pontuado, esses produtos foram tratados em sua maioria por códigos de quatro dígitos do Sistema Harmonizado, que se desdobram em códigos de seis ou oito dígitos no Anexo com o cronograma de desgravação tarifária, o que resultaria na necessidade de análise do tratamento concedido a centenas de códigos. Ainda assim, o acesso de mercado europeu para exportações de produtos agrícolas brasileiros é um dos grandes objetivos do acordo, garantindo aos produtores brasileiros melhores condições de concorrência, em razão do acesso preferencial.

Por outro lado, em razão de pressões vindas principalmente da Europa, o acordo também conta com um capítulo específico para tratar dos temas de comércio e meio ambiente. Considerando que os interesses do agronegócio muitas vezes entram em conflito com as discussões de sustentabilidade e, ainda, que a União Europeia tem desenvolvido uma série de iniciativas unilaterais no âmbito do *Green Deal* com reflexos no comércio internacional, esse capítulo ganha especial relevância.

O capítulo em questão se inicia (art. 1º) com a descrição de seus objetivos e escopo, definindo que estabelecerá princípios e ações com relação aos aspectos trabalhistas e ambientais do desenvolvimento sustentável, especialmente no que concerne o contexto de comércio internacional e investimentos, ainda, se propõe a aumentar a integração da compreensão entre as Partes sobre desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, menciona o reconhecimento das partes sobre uma série de acordos internacionais em matéria ambiental, como a Agenda 21, a ECO 92, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, a Declaração de 2008 sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 intitulada "O Futuro que Queremos".

O Artigo 1º ainda expressamente reconhece a diferença do nível de desenvolvimento entre os países que compõem os blocos econômicos, mas reforça que as Partes estão engajadas em abordar o tema de forma cooperativa, considerando valores e interesses comuns. Assim, define que as Partes deveram promover o desenvolvimento sustentável por meio:

a) do desenvolvimento das relações comerciais e econômicas de forma a contribuir para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, apoiando seus respectivos padrões e

objetivos trabalhistas e ambientais em um contexto de relações comerciais livres, abertas, transparentes e respeitadas com os acordos multilaterais dos quais são Partes;

(b) do respeito de seus compromissos multilaterais no campo do trabalho e do meio ambiente;

(c) do aprimoramento da cooperação e compreensão de suas respectivas políticas de comércio relacionadas a meio ambiente e trabalho, considerando as diferentes realidades nacionais, capacidades, necessidades, e níveis de desenvolvimento, além das políticas e prioridades nacionais.

O Artigo 2º traz a obrigação das partes em reconhecerem o direito de cada uma de determinar suas próprias prioridades e políticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, de estabelecer o nível de proteção ambiental e trabalhista que considerem apropriada e consistente. Além disso, determina que as Partes devem se esforçar para melhorar suas leis e políticas relevantes, de modo a garantir níveis elevados e eficazes de proteção ambiental e trabalhista; e não devem (i) arrefecer os níveis de proteção conferidos pela legislação ambiental ou trabalhista da outra Parte, com a intenção de encorajar o comércio ou o investimento; (ii) renunciar, derogar, ou deixar de aplicar eficazmente suas leis ambientais ou trabalhistas a fim de encorajar o comércio ou o investimento; e (iii) deixar de aplicar as leis ambientais e trabalhistas de maneira que constitua uma restrição disfarçada ao comércio ou discriminação injustificável ou arbitrária.

Além disso, no Artigo 5º, que dispõe sobre os MEAs, há o expresso reconhecimento de que as Partes devem realizar consultas entre si e cooperar em questões relacionadas a comércio e meio ambiente, sendo que nada no acordo poderá impedir as partes de “adotar ou manter medidas de implementação dos MEAs de que sejam partes”¹⁹⁶.

No tocante ao Artigo sobre comércio e mudanças climáticas, foi adicionada menção à UNFCCC, reconhecendo-se sua importância, bem como a obrigatoriedade de que as Partes irão efetivamente implementar as disposições da UNFCCC e o Acordo de Paris; promover e contribuir positivamente para um comércio de baixas emissões de gases de efeito estufa e desenvolvimento resiliente ao clima e ao aumento da capacidade de adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas de uma maneira que não ameace a produção de alimentos.

¹⁹⁶ BRASIL. **Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement Without Prejudice**. [S. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgne/22a_Comrcioa_ea_Desenvolvimentoa_Sustentvel.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023. No original, em inglês: “*Nothing in this agreement shall prevent Parties from adopting or maintaining measures to implement the MEAs to which they are party provided that such measures are consistent with Article 2.6*”.

Com relação ao tema do comércio e biodiversidade, há o reconhecimento da importância da proteção e uso sustentável da diversidade biológica, consistente com a Convenção sobre Biodiversidade Biológica (CBD) e Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora Selvagens (CITES),

Por fim, há também disposição específica relativa ao manejo florestal, que dispõem que as Partes devem: As Partes deverão também: (a) trocar informações sobre iniciativas de comércio relacionadas ao manejo florestal sustentável, governança florestal e na conservação da cobertura florestal e cooperar para e garantir o apoio de suas respectivas políticas de interesse mútuo; e (b) cooperar, conforme apropriado, bilateralmente, regionalmente e em fóruns internacionais sobre questões relativas ao comércio e à conservação da cobertura florestal, bem como à gestão florestal sustentável, em consonância com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Por essas disposições, parece claro que a União Europeia procura obter do Mercosul, por meio da assinatura do acordo, a garantia de que poderá implementar medidas de cunho ambiental, social e trabalhista, sem a notificação para o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Tanto que usa a própria linguagem da jurisprudência do OSC, conforme visto.

4.3 Posicionamento do Brasil frente ao “*Deforestation Act*”: considerações sobre a “*joint letter*” apresentada na OMC

Em 27 de julho de 2022, o Brasil submeteu, em conjunto com a Indonésia, “*joint letter*” para o Comitê de Agricultura da OMC¹⁹⁷. A *joint letter* expressa a preocupação de ambos os países com relação ao *Deforestation Act*, considerando a importância do Brasil e da Indonésia como produtores relevantes das *commodities* abarcadas pela legislação, e parceiros comerciais da União Europeia. A carta foi circulada para os demais Membros em novembro de 2022.

Na carta, os países expressam reconhecimento da importância do combate às mudanças climáticas e do papel que a conservação e manejo adequado das florestas cumpre neste objetivo. Contudo, ressaltam que o instrumento escolhido pela União Europeia, qual seja, adoção de medida comercial unilateral, não seria o mais adequado para o objetivo perseguido, devendo o bloco ter optado pelas discussões multilaterais no âmbito da OMC.

¹⁹⁷ WTO. **Joint Letter European Union Proposal for a Regulation on Deforestation-free Products.** Submission by Indonesia and Brazil. Committee on Agriculture. G/AG/GEN/213. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/GEN213.pdf&Open=True>. Acesso em: 10 fev. 2023.

Nesse sentido, ressaltam preocupações com diversos aspectos da legislação, notadamente, a desconsideração das legislações nacionais dos países em desenvolvimento, seus esforços para combater o desmatamento, bem como a desconsideração pelo princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, que pauta toda a construção do Direito Ambiental Internacional.

Com relação às disposições específicas do *Deforestation Act*, ressaltam:

- (i) Que os critérios de avaliação e o sistema de *benchmarking* são inerentemente discriminatórios e punitivos por natureza. Seu efeito mais provável será gerar distorções comerciais e tensões diplomáticas, sem benefícios para o meio ambiente. Além disso, impõe controles adicionais às empresas, acarreta riscos reputacionais e provavelmente penalizará os produtores nos países em desenvolvimento, especialmente os pequenos agricultores e SMEs;
- (ii) Natureza incerta e discriminatória do escopo dos produtos abrangidos;
- (iii) Utilização de definições que não foram acordadas multilateralmente;
- (iv) Estabelecimento de data de corte da legislação de forma retroativa;
- (v) Imposição de mecanismo oneroso de *due diligence*, com critérios subjetivos de avaliação de risco e determinação de requisitos de rastreamento e geolocalização dispendiosos;
- (vi) Período de transição insuficiente e determinado unilateralmente, o que pode aumentar os custos e trazer consequências sociais e econômicas negativas para os países em desenvolvimento.

Conforme a análise desenvolvida na subseção 2.2 deste trabalho, entende-se que em um possível caso levado ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC acerca da conformidade do *Deforestation Act* com o GATT, a União Europeia argumentaria que a regulação observa o Princípio do Tratamento Nacional, disposto no Artigo 3 do GATT, vez que impõe as mesmas obrigações para os produtores locais e para os importadores, e que ela estaria adequada frente às exceções não comerciais do Artigo XX do GATT, alíneas “b” e “g”, ou seja, seria necessária para proteger a saúde e vida humanas, estando relacionada à conservação de recursos naturais exauríveis (as florestas).

Com o objetivo de refletir quais os possíveis desdobramentos caso uma controvérsia nesse sentido fosse levada à OMC, é importante retomar o raciocínio que já foi percorrido pelo Órgão de Apelação nos casos que envolveram as alíneas “b” e “g” do Artigo XX do GATT. Nesse sentido, tem-se os seguintes aspectos que provavelmente seriam avaliados:

- Exame primeiramente da alínea, e depois do *caput*;

- No exame da alínea “b”, possivelmente seria realizada a análise em três etapas: primeiramente, seria verificado se a política comprovadamente visa proteger a vida e saúde humana, animal ou vegetal; depois, seria realizado o teste de necessidade, a fim de se verificar se a medida aplicada é necessária para alcançar o objetivo da política. O termo “necessária” é aqui compreendido como medida para a qual não existem alternativas razoáveis compatíveis com o GATT, conforme definição empregada no caso Thailand–Cigarettes; por fim, seria verificado se a medida foi aplicada de forma a não constituir discriminação arbitrária ou injustificável entre países em que prevalecem as mesmas condições, ou de maneira que constitua uma restrição disfarçada ao comércio internacional; neste ponto, importa ressaltar que no caso US-Gasoline o OSC formulou três critérios para determinar se uma medida poderia ser ou não considerada uma restrição disfarçada: 1) publicidade da medida; 2) apreciação se a aplicação da medida também constitui uma discriminação arbitrária ou injustificável, e 3) *design*, arquitetura e estrutura da medida;

- Na análise da alínea “g”, provavelmente, primeiro seria examinado se o objeto da medida é um recurso exaurível; depois, se a medida aplicada está diretamente relacionada com a política de preservação dos recursos naturais e, também, se conjuntamente com a medida de comércio foi aplicada uma restrição interna.

- Por fim, com relação ao exame da compatibilidade da medida com os termos do *caput*, seria averiguado se a medida configura uma discriminação arbitrária ou injustificável entre países em que as mesmas condições prevalecem. Ou seja, deve ser verificado se as restrições impostas pela medida são igualmente aplicadas sobre todas as importações que preenchem os requisitos estipulados e se não constituem discriminação arbitrária ou injustificável ao comércio.

Para estabelecer se as medidas foram aplicadas de forma arbitrária ou injustificável, dois critérios foram definidos no caso US – Gasoline (i), um relativo à negociação, isto é, se a medida foi negociada entre as partes, sendo que não há fixação de tempo, mas as negociações bilaterais devem considerar o desenvolvimento sustentável extremamente importante, principalmente no caso de conflitos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em que a restrição aplicada só será lícita quando houver negociação entre as partes; e (ii) outro referente à flexibilidade da medida aplicada.

Além disso, conforme entendimento expressado pelo OSC no caso Brasil – *Retreated tyres*, para determinar se uma medida é arbitrária, deve ser analisada as causas dessa discriminação, e não apenas nas consequências advindas dela. Também foi ressaltado que a

discriminação deve guardar pertinência com o seu objetivo legítimo e não somente depender da avaliação de seu impacto quantitativo.

Colocadas essas observações, é possível tecer algumas reflexões e conclusões parciais sobre o enquadramento do *Deforestation Act* ao Artigo XX do GATT. De modo geral, entende-se que a regulação objetiva proteger as florestas e evitar a associação da União Europeia e de seus consumidores ao desmatamento e à degradação florestal, entendidos como grandes agravantes do efeito estufa e, portanto, das mudanças climáticas. Nesse sentido, é possível afirmar, sem grades óbices, que a medida visa proteger a vida e saúde humana, animal ou vegetal (alínea “b”), bem como dispõe sobre um recurso exaurível, estando relacionada à preservação de recursos naturais as florestas (alínea “g”).

Contudo, ao se ponderar os demais critérios, chega-se a um impasse cuja resposta não é tão simples. Acerca da necessidade da medida, por exemplo, poderia ser argumentado, de um lado, que as metas de redução das emissões da União Europeia sob a égide do Acordo de Paris são bastante ambiciosas e, portanto, em razão do seu caráter vinculante, exigiriam a adoção de medidas mais drásticas, como o *Deforestation Act*. Por outro lado, é possível vislumbrar uma série de outras medidas que poderiam ter sido adotadas pelo bloco com o intuito de combater o desmatamento, mesmo nos países de fora da União Europeia, como os países tropicais, em que a maior porcentagem das florestas naturais está localizada atualmente.

Nesse sentido, o Reino Unido apresentou aos Membros do Comitê de Comércio e Meio Ambiente da OMC, em 02 de fevereiro de 2021, seu “Diálogo sobre Floresta, Agricultura e Comércio de Commodities (FACT)”, lançado em parceria com a Indonésia. A iniciativa reúne diversos países exportadores e importadores de produtos agrícolas para discutir como tornar o comércio mais sustentável e prevenir o desmatamento decorrente de práticas agrícolas.¹⁹⁸

O *FACT Dialogue* reconhece que as *commodities* agrícolas são essenciais para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente ao promover o desenvolvimento econômico, reduzir a pobreza, contribuir para a segurança alimentar e melhorar os meios de subsistência de bilhões de pessoas. Assim, a fim de contribuir com as discussões para produção agrícola mais sustentável, o *Fact Dialogue* traçou um roteiro indicativo de ações, separado em

¹⁹⁸ WTO. **Members note work in three environment initiatives and discuss anti-deforestation efforts**. 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/envir_02feb22_e.htm. Acesso em: 02 mai. 2023.

quatro áreas de trabalho principais: comércio e desenvolvimento de mercado; apoio a pequenos produtores; rastreabilidade e transparência; e pesquisa, desenvolvimento e inovação.¹⁹⁹

Com relação ao tema do comércio e desenvolvimento de mercado, a prioridade é garantir e aumentar a participação de mercado para *commodities* agrícolas produzidas de forma sustentável, reconhecendo-se que a colaboração em nível global é crucial, pois são necessárias medidas do lado da demanda e da oferta. Um dos objetivos deste grupo de trabalho é explorar maneiras de fortalecer e ampliar o entendimento comum sobre práticas de sustentabilidade, mapeando os interesses dos consumidores, bem como requisitos nacionais nos países produtores, a fim de facilitar o acesso ao mercado.

Quanto ao grupo de trabalho de apoio a pequenos proprietários, tem-se o reconhecimento de que eles são responsáveis por uma parte significativa da produção global de muitas das *commodities* agrícolas usualmente associadas ao desmatamento, enfrentando, pois, muitos desafios relacionados aos impactos das mudanças climáticas, segurança e resiliência de seus meios de subsistência, produtividade e capacidade. Além disso, é identificado que à medida que os mercados avançam em direção a padrões ambientais mais elevados, os pequenos produtores também enfrentam o risco de exclusão se não conseguirem atender a esses padrões, sendo necessário o desenvolvimento de mecanismos para conferir apoio financeiro a esses produtores.

No tocante ao grupo de trabalho de rastreabilidade e transparência, verifica-se um dos objetivos mais interessantes: desenvolver um conjunto de diretrizes, trabalhando com organizações internacionais, a fim de ajudar a informar os governos nacionais, por meio do compartilhamento e gerenciamento de dados sobre produção florestal e agrícola e cadeias de suprimentos de *commodities*. A intenção seria que as diretrizes promovessem a conformidade com as leis e políticas nacionais e permitissem um melhor monitoramento e proteção de florestas e outros ecossistemas críticos.

Todos esses elementos são importantes para a discussão sobre outras medidas menos gravosas que poderiam ter sido adotadas pela União Europeia, inclusive em âmbito plurilateral. Verifica-se que todos os aspectos considerados pelos grupos de trabalho do *FACT Dialogue* foram ignorados pela União Europeia na adoção do *Deforestation Act*. Retoma-se às discussões basilares do Direito Ambiental Internacional, principalmente o princípio das responsabilidades

¹⁹⁹ UNITED NATIONS. **Climate Change Conference UK**: Forests, agriculture and commodities trade. 2021. Disponível em: <https://ukcop26.org/forests-agriculture-and-commodity-trade-a-roadmap-for-action/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

comuns, mas diferenciadas, no sentido de que há amplo reconhecimento pelo Direito Ambiental Internacional de que os países desenvolvidos e, portanto, em condição de ajudar os demais, já consumiram parte de suas próprias florestas nativas e precisam recuperá-las, razão pela qual foram criados mecanismos como o MDL e o REDD.

Assim, esses países passam a ser responsáveis por financiar e oferecer ajuda financeira, entre outras formas de cooperação, ao passo que os países em desenvolvimento que aderem aos mecanismos passam a ser responsáveis por aceitar ajuda e atingir as metas de manejo, estoque de carbono e redução de perda florestal, garantindo direitos humanos e das populações locais. Além disso, é possível argumentar que se a intenção da União Europeia era cumprir com as boas práticas em cadeias de fornecimento de *commodities* agrícolas estabelecidas pela ONU e pela OCDE, isso poderia ter sido feito primeiro localmente, a partir da exigência de que as empresas europeias somente deveriam apresentar declarações e políticas de *due diligence*, o que poderia levar a efeitos positivos de observância, registro, transparência e armazenamento ao longo da cadeias produtivas, sem a necessária imposição de ônus aos produtores de outros países.

Verifica-se que existiriam outras formas para União Europeia atingir os objetivos propostos pelo *Deforestation Act*, mais colaborativas e adequadas ao regime internacional de proteção florestal, não tendo sido identificados elementos que atestassem a absoluta necessidade de adoção da medida.

No tocante à análise de se a medida consistiria restrição disfarçada ao comércio internacional, observa-se que, a despeito da sua publicidade e equalização das condições entre os países, sendo as restrições impostas pela medida igualmente aplicadas a todas as importações que preencherem os requisitos estipulados, a arquitetura da política é bastante desfavorável aos parceiros comerciais da União Europeia, especialmente aos países em desenvolvimento, possivelmente representando discriminação arbitrária ou injustificável.

Isso porque, o custo da certificação de cumprimento das normas seria desproporcionalmente mais alto para os pequenos produtores, de menor renda, se a eles for repassado o ônus de realizar a *due diligence*, elaborar a declaração e certificar todas as alegações, como imagina-se que será. Esses pequenos e médios agricultores consistem na maioria dos produtores das *commodities* abarcadas pelo escopo da regulação, e podem sofrer impacto social negativo com a implementação da medida. Isso comprometeria o pilar social do desenvolvimento sustentável, questionando-se, assim, a proporcionalidade da medida.

Além disso, embora as métricas de aderência às regras de *due diligence* sejam padronizadas para todos os países, elas podem ser consideradas muito mais onerosas aos países em desenvolvimento, dadas as dificuldades estruturais (como, por exemplo, o menor acesso à tecnologia) e de governança. Ademais, embora os países europeus também terão que cumprir com as exigências do *Deforestation Act*, a classificação dos países em *benchmarks* diferentes, a partir de parâmetros unilateralmente estabelecidos pela União Europeia e que, portanto, certamente favorecem os países europeus, parece violar os Princípios da Não Discriminação e do Tratamento da Nação Mais Favorecida.

Pontua-se, ainda, que embora a União Europeia pareça estar querendo se escusar da arbitrariedade da medida, ao negociar no âmbito do Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia que as Partes não devem “renunciar, derrogar, ou deixar de aplicar eficazmente suas leis ambientais ou trabalhistas a fim de encorajar o comércio ou o investimento”, entre outras disposições similares, parece que as negociações no tocante ao *Deforestation Act*, especificamente, foram pouco aprofundadas, não estando presentes em âmbito multilateral. Em realidade, a medida foi proposta unilateralmente e tramitou de modo muito rápido nos órgãos legisladores europeus que, inclusive, agravaram algumas disposições inicialmente propostas pela Comissão, dando pouca importância às manifestações dos parceiros comerciais da União Europeia.

A corroborar, ainda, com a interpretação de que a medida pode ser considerada injustificável, tem-se a baixa sua baixa flexibilidade, considerando não apenas a adoção de conceitos rígidos, como o de degradação florestal, como também o fato de que ela ignora outras formas de proteção florestal, como o manejo e conservação sustentáveis, reconhecidas na própria Declaração de Princípios sobre Florestas como importantes práticas. A Declaração ainda entende que as florestas plantadas são relevantes para o suprimento de alimentos, energia e insumos industriais, devendo o seu manejo diminuir a pressão sobre as florestas primária, de modo que esforços para o aumento da cobertura florestal devem compreender ações de florestamento e reflorestamento (por exemplo, de áreas degradadas), a conservação dos recursos existentes. Nesse sentido, o *Deforestation Act*, ao considerar degradação florestal qualquer conversão de floresta natural ou em regeneração natural em floresta plantada ou plantação florestal, desconsidera os esforços empreendidos pelos países em desenvolvimento, inclusive no âmbito da Declaração de Princípios sobre Florestas e do Protocolo de Quioto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto de expansão da relevância e urgência do manejo sustentável das florestas, a União Europeia está para aprovar o *Deforestation Act*. Verifica-se que o bloco entende que a nova legislação está em consonância não apenas com a emergência do tema, evidenciada pelos números, como também com as metas estabelecidas pelo bloco no Acordo de Paris, de redução das emissões de GEEs em 55% até 2030 (em comparação com os níveis de 1990) e neutralidade climática até 2050.

Considerando a associação direta entre o desmatamento e as cadeias globais de valores agrícolas é que os países têm desenhado novas políticas objetivando assegurar a avaliação, controle e mitigação de riscos nas cadeias de valores, por meio de *due diligence*. Nesse sentido, o “*Deforestation Act*” parece estar adequado não apenas aos Acordos Multilaterais Ambientais (MEAs), como também às melhores práticas da ONU e da OCDE sobre mitigação de riscos e adoção de práticas de responsabilidade corporativa nas cadeias de valores.

No Guia OCDE-FAO para Cadeias de Fornecimento Responsáveis no setor agrícola²⁰⁰, são descritos quatro elementos relevantes na construção dessas cadeias, quais sejam: a) adoção de política corporativa padrão/modelo, com a implementação dos padrões transversais necessários para a construção de cadeias globais agrícolas responsáveis; b) um esboço e descrição dos principais riscos enfrentados pelas empresas do setor agrícola, destacando as medidas para mitigar esses riscos; c) exemplos de envolvimento e abordagem do desenvolvimento em relação a grupos vulneráveis, como povos indígenas, descrevendo como as empresas podem apoiar o Consentimento Livre, Prévio e Informado (FPIC); e d) estrutura para *due diligence* baseada em risco, descrevendo as cinco etapas práticas que as empresas devem seguir para identificar, avaliar, mitigar e relatar o trabalho para lidar com os impactos adversos de suas atividades.

Neste sentido, a OCDE considera que as cinco etapas necessárias para empreender uma *due diligence* confiável para avaliação de risco ao longo das cadeias produtivas agrícolas são: (i) estabelecer uma forte gestão empresarial de sistemas para cadeias de suprimentos agrícolas responsáveis; (ii) identificar, avaliar e priorizar os riscos na cadeia de abastecimento; (iii) conceber e implementar uma estratégia de resposta aos riscos identificados; (iv) verificar a devida diligência da cadeia de abastecimento; e (v) elaborar relatório sobre *due diligence* da

²⁰⁰ OCDE; FAO, 2022.

cadeia de suprimentos. Nesse sentido, o primeiro passo seria a adoção de uma política empresarial para RBC, sendo que o Guia oferece um modelo padrão. Ainda, a OCDE entende que embora todas as empresas devam realizar a devida diligência, a implementação desta estrutura de cinco etapas deve ser adaptada à sua posição e ao tipo de envolvimento na cadeia de abastecimento, ao contexto e localização de suas operações, bem como seu tamanho e capacidades. Na medida do possível, diferencia as responsabilidades de vários tipos de empresas (*on-farm*, *downstream* e empresas financeiras) em cada etapa.

Verifica-se, assim, que, em termos gerais, o *Deforestation Act* pretende forçar os produtores a passarem por essas cinco etapas de avaliação, mitigação e redução dos riscos, especialmente os associados ao desmatamento, de modo a contribuir para cadeias de valores agrícolas mais sustentáveis e resilientes. Inclusive, é justamente por incorporar as boas práticas regulatórias mais recentes da OCDE que a legislação em questão inova com relação às suas antecessoras (*FLEGT Regulation* e *EU Timber Regulation*), e também por abarcar um número maior de commodities do que apenas a madeira, forçando os países que são grandes exportadores de *commodities* agrícolas a observarem e cumprirem a legislação.

Conforme as avaliações de efetividade do plano de ação FLEGT identificou, a limitação da cobertura das legislações relacionadas ao plano para abarcar apenas produtos derivados da madeira prejudicou sua eficiência, na medida em havia pouco interesse econômico em cumprir com a complexa demanda regulatória para acesso a um mercado pequeno. Esse cenário tende a mudar com a abrangência de outras *commodities* ainda mais relevantes para os países exportadores, como a soja para o Brasil.

Caso aprovada, a regulação trará impactos consideráveis para os produtores/exportadores brasileiros das *commodities* abarcadas, que terão que arcar com os seus custos de implementação, que envolve a coleta, armazenamento e registro de informações, bem como sua submissão para a Comissão Europeia anualmente, estando sujeitos a diversos tipos de verificação da veracidade das informações, bem como a sanções em caso de descumprimento.

Analisando-se as exportações brasileiras dos produtos em questão, verifica-se que, muito embora os produtos tenham ganhado importância para a União Europeia, e tenha havido aumento do volume de exportações desses produtos para o bloco em termos absolutos, em termos comparativos, a União Europeia tem perdido importância como mercado consumidor das *commodities* brasileiras, não absorvendo proporcionalmente o crescimento significativo da produção e exportação brasileiras. Para alguns grupos, a redução nos valores de exportação para

a União Europeia contrasta com o forte crescimento das vendas globais, como é o caso da soja, do gado e da madeira.

Por outro lado, é importante notar que no caso de algumas *commodities*, como carnes bovinas, peles e couros, café, soja e celulose, o Brasil ocupa a primeira posição entre os fornecedores não europeus do mercado da União Europeia, o que se mostra ainda mais admirável ao se verificar a inexistência de acordos bilaterais de comércio que abarquem tais produtos entre o Brasil e a União Europeia.

Considerando essa análise, verifica-se que o acordo de livre comércio entre Mercosul e a União Europeia, que ainda está em negociação, ganha ainda mais importância, a fim de garantir o efetivo acesso da produção agrícola brasileira ao mercado europeu, a despeito de barreiras como o “*Deforestation Act*”, assegurando a competitividade dos produtos brasileiros.

A despeito da conformidade da regulação com as melhores práticas da OCDE e da ONU de mitigação de riscos nas cadeias de produção de *commodities* agrícolas, verifica-se que a conformidade da medida com as normas da OMC é questionável, sendo que o Brasil já apresentou carta ao Comitê de Agricultura da OMC, posicionando-se contrariamente ao *Deforestation Act*. Na carta, escrita em conjunto com a Indonésia, o Brasil apontou como preocupantes, principalmente, a natureza incerta e discriminatória do escopo dos produtos abrangidos; a utilização de definições que não foram acordadas multilateralmente; e a imposição de mecanismo oneroso de *due diligence*, com critérios subjetivos de avaliação de risco e determinação de requisitos de rastreamento e geolocalização dispendiosos.

Analisando-se as disposições do *Deforestation Act* a partir das decisões do OSC de interpretação das exceções não comerciais do Artigo XX, identifica-se que é possível argumentar que poderiam ter sido adotadas medidas menos gravosas pela União Europeia, a fim de cumprir com suas Contribuições Nacionalmente Determinadas do Acordo de Paris. O Direito Ambiental Internacional reconhece que os países possuem responsabilidades diferenciadas frente o combate às mudanças climáticas, de modo que, ainda que seja exigido mesmo tratamento do produtor nacional europeu, o excessivo ônus imposto pelo *Deforestation Act* aos países em desenvolvimento – que contam, inclusive, com menos infraestrutura para cumprir com os requisitos obrigatórios da *due diligence* – o tema poderia ter sido tratado de forma mais colaborativa, inclusive no âmbito de mecanismos já presentes no regime internacional de proteção florestal, como o MDL e o REDD.

Ainda, a medida é inflexível, considerando que ignora outras formas de proteção florestal reconhecidas em tratados internacionais. O *Deforestation Act*, ao considerar

degradação florestal qualquer conversão de floresta natural ou em regeneração natural em floresta plantada ou plantação florestal, desconsidera os esforços empreendidos pelos países em desenvolvimento, inclusive no âmbito da Declaração de Princípios sobre Florestas e do Protocolo de Quioto. Por fim, pontua-se que a adoção de *benchmarking* para classificar os países como de baixo, alto ou risco padrão, conforme critérios estabelecidos unilateralmente pela União Europeia, também pode ser considerado em desconformidade com o Artigo I do GATT, que determina o Princípio da Não Discriminação.

REFERÊNCIAS

AMARAL JUNIOR, Alberto do (org.). **O artigo XX do GATT, meio ambiente e direitos humanos**. São Paulo: Aduaneiras, 2009.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Direito internacional ambiental e florestas no contexto das mudanças climáticas: primeiras impressões. **CONPEDI Law Review**, v. 3, n. 2, 2017.

BRASIL. **Acordo de Associação Mercosul-União Europeia**. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Aspectos de Mitigação da iNDC Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2015.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 178, de 2017. Aprova o texto das Emendas ao Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotadas por Sessão Ordinária da 8ª Conferência das Partes atuando como Reunião das Partes no Protocolo de Quioto, em Doha, Catar, em 8 de dezembro de 2012. **Diário do Senado Federal**, 5 dez. 2017, p. 93. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-178-11-dezembro-2017-785902-exposicaoodemotivos-154480-pl.html>. Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, 17 mar. 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.519%2C%20DE%2016,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.741, de 20 de agosto de 1998b. Promulga a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África. **Diário Oficial da União**, 21 ago. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2741.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.741%2C%20DE%2020,ou%20Desertifica%C3%A7%C3%A3o%2C%20Particularmente%20na%20C3%81frica. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000. Dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 set. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3607.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.607%2C%20DE,CITES%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**, 23 ago.

2002. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. **Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement Without Prejudice**. [S. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgne/22a_Comrcioa_ea_Desenvolvimentoa_Sustentve1.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

CFS. **Principles for responsible investment in agriculture and food systems**. 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/3/au866e/au866e.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

COMEXVIS. **Brasil: Informações Gerais: Exportações, Importações e Balança Comercial**. 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 09 mar. 2023.

DECLARAÇÃO do Rio sobre ambiente e desenvolvimento. **Acordos negociados pelos Governos na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/a21_florestas.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

DROST, Sarah; RIJK, Gerard; PIOTROWSKI, Matthew. **JBS, Marfrig, and Minerva Unlikely Compliant with Upcoming EU Deforestation Law**. [S. l.], Chain Reaction Research, 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: a Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system**, Brussels, 20 mar. 2020a.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector**. 2013.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty: EU Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives**. Brussels, 20 mar. 2020b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 01 mar. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty: Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) - proposal for an eu action plan**. Brussels, 21 mar. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0251>. Acesso em: 09 mar. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the**

Committee of the Regions Empty: Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forests. Brussels, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0352>. Acesso em: 01 mar. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Deforestation and forest degradation – reducing the impact of products placed on the EU market.** 2020c. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12137-Deforestation-and-forest-degradation-reducing-the-impact-of-products-placed-on-the-EU-market/F_en. Acesso em: 09 mar. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. Illegal logging. **Environment**, [s. d.]. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/illegal-logging_en. Acesso em: 01 mar. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010.** Brussels, 17 nov. 2021a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b42e6f40-4878-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 01 mar. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. Questions and Answers on new rules for deforestation-free products. **Press corner**, Brussels, 17 nov. 2021b. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5919. Acesso em: 01 mar. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Types of EU Law.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_en. Acesso em: 01 mar. 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations.** 21. dez. 2022a. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/inag/2022/12-21/ENVI_AG\(2022\)740655_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/inag/2022/12-21/ENVI_AG(2022)740655_EN.pdf). Acesso em: 01 mar. 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. The European Union and forests. **Fact Sheets on the European Union**, 2022b. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N51911/doc_en.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

FAO. FRA 2020 Remote Sensing Survey. **FAO Forestry Paper**, n. 186, Roma, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb9970en/cb9970en.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

FAO. **The state of the world's forests: forest pathways for green recovery and building inclusive, resilient and sustainable economies.** Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2022.

FAO. **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**. Roma: FAO, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

FIORATI, Jete Jane; ANDRIETTA, Maria Amabile. A avaliação de riscos e a due diligence nos direitos brasileiro e norte-americano. *In*: Jose Duarte Neto. (org.). **Temas de Direito Público**. São Paulo: Cultura Acadêmica - UNESP, 2013, v. 3, p. 181-201.

FIORATI, Jete Jane; BREVIGLIERI, Etiene Maria Bosco; RAUCCI, Regina Maciel. **Direito do Comércio Internacional e Meio Ambiente**: as exceções não comerciais e a OMC. Jaboticabal: Funep, 2010.

FIORATI, Jete Jane. **Direito do Comércio Internacional**: OMC, Telecomunicações e Estratégia Empresarial. Franca: UNESP, 2006.

FRONDIZI, Isaura Maria de Rezende Lopes (coord.). **O mecanismo de desenvolvimento limpo**: guia de orientação 2009. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2009. http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/10776/Livro_O-Mecanismo-de-Desenvolvimento-Limpo_Guia-de-Orienta%c3%a7%c3%a3o2009_BNDES.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 08 mar. 2023.

IFC. **Good Practice Handbook Assessing and Managing Environmental and Social Risks in an Agro-Commodity Supply Chain**. [S. l.]: Publications Professionals, 2013.

IPCC. **Climate Change 2023**: Synthesis Report. Geneva: IPCC, 2023.

LEITE, Bruno Soares; FANHA, Caue Oliveira; MATOS Daniela Ferreira de et al. **Comércio Internacional e Meio-Ambiente**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Executivo “O Brasil no Agronegócio Global”) – Insper e Funag, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://docplayer.com.br/227145538-Comercio-internacional-e-meio-ambiente.html>. Acesso em: 08 mar. 2023.

MENDES, João Múcio Amado, DEMANGE, Lia Helena Monteiro de Lima, OLIVEIRA, Marina Monné de, CARVALHO, Matheus Henrique de Paiva, MARINHO, Yuri Rugai, O desmatamento e seu tratamento jurídico internacional – propostas para uma convenção internacional para o combate ao desmatamento. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman et al., (coord.). Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. **Anais do 14º Congresso de Direito Ambiental**, v. 2, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. p. 110-126.

METI. **National Treatment Principle**. [S. d.] Disponível em: <https://www.meti.go.jp/english/report/downloadfiles/2011WTO/2-2NationalTreatment.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**: vida terrestre. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/15>. Acesso em: 01 mar. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. **Cimeira do Milênio**, Nova Iorque, set. 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

NOBRE, C. A.; ASSAD, E. D.; OYAMA, M. D. Mudança ambiental no Brasil: O Aquecimento Global e o Impacto na Amazônia e na Agricultura Brasileira. **Scientific American Brasil**, v. 80, n. 12, p. 70-75, 2005.

OECD; FAO. **Draft OECD-FAO Handbook on Deforestation, Forest Degradation and Due Diligence in Agricultural Supply Chains**. 2022. Disponível em: <http://mneguidelines.oecd.org/draft-oecd-fao-handbook-on-deforestation-forest-degradation-and-due-diligence-in-agricultural-supply-chains.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

OECD. **OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. [S. l.]: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

PATRIOTA, Erika Almeida Watanabe. **Bens ambientais, OMC e o Brasil**. Brasília: Funag, 2013.

REI, Fernando; CUNHA, Kamyła. O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas. *In: O futuro do regime internacional das mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando (org.). Santos: Editalivros, 2015. p. 17-38.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. **Ambiente & Sociedade**, v. VIII, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/X8zN76fBnVvsmKBcMpp47df/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 mar. 2023.

SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS FORUM ON FORESTS. **The IPF and IFF proposals for action: main actors and degree of action**. [S. l.], 2002. Disponível em: https://www.wrm.org.uy/wp-content/uploads/2013/05/IPF_proposals_for_action.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

SEYMOUR, Frances; BUSCH, Jonah. Um Olhar Sobre as Florestas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **WRI Brasil**, 28 set. 2017. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/um-olhar-sobre-florestas-e-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SISCOMEX. **Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 47)**. 2021. Disponível em: http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/OMC_GATT47.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

SOUZA, Luciano Pereira de. **Proteção das florestas no direito ambiental internacional: considerações sobre o reconhecimento e implementação de obrigações vinculantes relacionadas aos objetivos globais sobre florestas**. 2023. 330 f. Tese (Doutorado em Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2017. Disponível em:

<https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/4241/2/Luciano%20Pereira%20de%20Souza.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

THE WORLD BANK. **Forests sourcebook**: practical guidance for sustaining forests in development cooperation. Washington: The World Bank, 2008.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana Maria de (coord.). **Releitura dos acordos da OMC como interpretados pelo Órgão de Apelação**: Efeitos na aplicação das regras do comércio internacional. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Centro do Comércio Global e Investimento, [s. d.]. Disponível em: [https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/2.%20Acordo%20Geral%20sobre%20Tarifas%20e%20Com%C3%A9rcio%201994%20\(GATT%201994\)_0.pdf](https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/2.%20Acordo%20Geral%20sobre%20Tarifas%20e%20Com%C3%A9rcio%201994%20(GATT%201994)_0.pdf). Acesso em: 16 abr. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Commission Regulation (EC) No 1024/2008 of 17 October 2008 laying down detailed measures for the implementation of Council Regulation (EC) No 2173/2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 277/23, 18 out. 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008R1024>. Acesso em: 01 mar. 2023

UNIÃO EUROPEIA. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 326/47, 26 out. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 328/82, 21 dez. 2018, p. 82–209. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 156/1, 19 jun. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32018R0841>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2019/1010 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the alignment of reporting obligations in the field of legislation related to the environment, and amending Regulations (EC) No 166/2006 and (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council, Directives 2002/49/EC, 2004/35/EC, 2007/2/EC, 2009/147/EC and 2010/63/EU of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 338/97 and (EC) No 2173/2005, and Council Directive 86/278/EEC. **Jornal Oficial da União Europeia**, n. 170/115, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1010/oj/eng>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market Text with EEA relevance. **Jornal Oficial da União Europeia**,

n. 295/23, 12 nov. 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010R0995>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UNITED NATIONS. **Climate Change Conference UK: Forests, agriculture and commodities trade**. 2021. Disponível em: <https://ukcop26.org/forests-agriculture-and-commodity-trade-a-roadmap-for-action/>. Acesso em: 03 abr. 2023.

UNITED NATIONS. **Decision -/CP.13 Bali Action Plan**. 2007. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cop_bali_action.pdf. Acesso em 09 nov. 2023.

UNITED NATIONS. **Decision 1/ CP.16. 2010**. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/4.salvuardas-REDD/Salvuardas-AnexoI-Decisao1CP16.pdf>. Acesso em 09 nov. 2023.

UNITED NATIONS. **Forests**. Sustainable Development Goals, [s. d.]. Disponível em: <https://sdgs.un.org/topics/forests>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change. **Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001**. [S. l.], 21 jan. 2002. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change. **The Marrakesh Accords & the Marrakesh Declaration**. 2001. Disponível em: https://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf. Acesso em 09 nov. 2023.

UNITED NATIONS. **Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests: note by the Secretary-General of the Conference**. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment and Development, 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/144461>. Acesso em: 08 mar. 2023.

UNITED NATIONS. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1998. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. A proposta de regulação europeia contra o desmatamento: implicações para o Brasil. **Breves cindes**, n. 122, jan. 2022. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves_122-_a_proposta_de_regulao_europeia_contra_o_desmatamento_implicacoes_para_o_brasil.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

WTO. **Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres**. 2007. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/332ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 20 out. 2023.

WTO. Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon. 1987. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/87hersal.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

WTO. European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos. 2001. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm. Acesso em: 01 out. 2023.

WTO. Joint Letter European Union Proposal for a Regulation on Deforestation-free Products. Submission by Indonesia and Brazil. Committee on Agriculture. G/AG/GEN/213. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/GEN213.pdf&Open=True>. Acesso em: 10 fev. 2023.

WTO. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. 1994. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023

WTO. Members note work in three environment initiatives and discuss anti-deforestation efforts. 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/envir_02feb22_e.htm. Acesso em: 02 mai. 2023.

WTO. Thailand - restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes. 1990. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/90cigart.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023. p. 20.

WTO. Trade and Environment at the WTO. 2004. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

WTO. United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. 1998. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/58ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 08 mar. 2023.

WTO. United States – Imports of Certain Automotive Spring Assemblies. 1982. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/81spring.pdf. Acesso em: 01 out. 2023.

WTO. United States – Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada. 1986. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/80tuna.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

WTO. United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930. 1989. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/87tar337.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

WTO. United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, 1996.

Disponível em:

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/2ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 08 mar. 2023.

WTO. United States – Taxes on Automobiles. 1994. Disponível em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis06_e.htm. Acesso em 05 nov. 2023.