

REVISTA CEJ

ISSN 1414-008X
Ano XXVII
n. 85, jan./jun. 2023

**Centro de Estudos Judiciários
Conselho da Justiça Federal**

85



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal
Centro de Estudos Judiciários



OS EFEITOS EXTRATERRITORIAIS DO REGULAMENTO ANTIDESHMATAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL

47

THE EXTRATERRITORIAL EFFECTS IN BRAZIL OF THE EUROPEAN UNION'S REGULATION ON PREVENTING DEFORESTATION

Maria Cecília Girão Veras Lima
João Luís Nogueira Matias

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar o novo regulamento da União Europeia sobre produtos livres de desmatamento, que proíbe a importação de produtos oriundos de desmatamento, em qualquer que seja a etapa de produção.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Ambiental; União Europeia; regulamento antidesmatamento; efeitos extraterritoriais.

ABSTRACT

This study aims to analyze the European Union Regulation on products free from deforestation, which prohibits the import of products from deforestation, whatever their stage of production.

KEYWORDS

Environmental Law; European Union; regulation on avoid deforestation; extraterritorial effects.

1 INTRODUÇÃO

Impelida a frear o rápido avanço das alterações climáticas e da perda da biodiversidade, a União Europeia (UE), em 13 de setembro de 2022, publicou uma proposta de regulamento que impõe regras às empresas europeias importadoras para verificarem, a partir de 31 de dezembro de 2019, se os produtos de sua sequência produtiva provêm de áreas desmatadas a partir de 31 de dezembro de 2019. Em 6 de dezembro de 2022, o Parlamento Europeu (PE) e o Conselho deram um passo à frente e chegaram a um acordo preliminar com os Estados-membros da UE sobre o texto da nova lei, estabelecendo como nova data de parâmetro 31 de dezembro de 2020, a partir da qual não poderá nenhum dos produtos elencados estar relacionado a desmatamentos. Um dos motivos para essa elaboração normativa é o fato de que a maior parte das áreas desflorestadas é destinada à produção dessas *commodities*, com a consequente expansão de terras para a pecuária e a agricultura destinada à exportação. Com o aumento da população mundial, aumenta-se a pressão sobre esse tipo de ecossistema, o qual acaba por ser destinado a atender a crescente demanda por produtos alimentícios, principalmente os de origem animal (HAAHR, 2022b).

As discussões políticas acerca da proposta tiveram origem em outubro de 2020, quando o Parlamento usou de sua prerrogativa no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (UNIÃO EUROPEIA, 2016) para solicitar à Comissão Europeia (CE) que elaborasse uma lei para travar o desmatamento impulsionado pela UE. Mais recentemente, em 19 de abril de 2023, referida proposta de texto foi aprovada pelo Parlamento Europeu (PE), devendo, em breve, ser formalmente aprovada pelo Conselho e seguir para publicação, para ter vigência 20 dias depois de publicada. Pelo texto da lei, as empresas devem realizar a chamada *due diligence*, ou seja, a devida diligência quanto à procedência de suas compras em toda a cadeia de valor.

vinculados a eles, como chocolate, couro e móveis, afetando diretamente o Brasil, produtor dessas *commodities*. O bloco europeu não pretende proibir nenhum produto ou bloquear o acesso de determinados países, seu objetivo é o de que as empresas importadoras avaliem os riscos em sua cadeia de abastecimento, podendo utilizar ferramentas de monitoramento por satélite, auditorias, capacitação de fornecedores ou testes para verificar a origem dos bens. Dessa forma, as autoridades da UE teriam acesso a informações relevantes sobre os produtos que os europeus estão consumindo.

A redação propõe a verificação do respeito aos direitos humanos e de povos indígenas, demonstrando uma coerência europeia para uma transformação sistêmica também por meio de uma ampla responsabilização das empresas, confirmando a Environmental, Social and Corporate *Governance* como uma tendência mundial.

Além disso, a CE deve fazer uma reavaliação das medidas um ano após o regulamento entrar em vigor, analisando se deveria estender os objetivos para outros tipos de áreas verdes, e, em até dois anos após começar a vigorar a lei, poderá ser ampliado o escopo para outros ecossistemas, incluindo áreas de alto teor de carbono e de elevada biodiversidade, assim como será aferido se serão incluídos outros produtos de base (HAAHR, 2022b).

A UE tem sido um ator protagonista na difusão de políticas globais e de padrões regulatórios, e é preciso entender como se deu essa evolução, já que são crescentes os impactos das decisões europeias em países estrangeiros, os quais são impelidos a seguir normas e padrões adotados pela UE, com reflexos, a exemplo da citada proposta, na internalização de produtos, especialmente os agropecuários.

Um retrato dos efeitos externos das políticas internas da Europa é o enorme mercado único europeu, o qual funciona como um grande centro comercial mundial, atrativo para investimentos estrangeiros, favorecendo a atuação da UE como influenciadora na negociação de acordos comerciais. Quando a UE estabelece critérios protecionistas aos seus produtos e serviços, gera como consequência a vinculação de empresas estrangeiras à execução de seus altos padrões regulatórios. Toda empresa estrangeira que mantém relações com o mercado europeu está sujeita aos regramentos da UE. Exemplo disso foi a intervenção da CE na fusão de empresas multinacionais (ex.: Alstom-Siemens) sediadas fora da Europa (COSTA, 2020, p. 213 e 214).

Nesse contexto, o Brasil tem tido destaque como parceiro comercial da Europa, trabalhando, mediante suas trocas, interesses estratégicos na América Latina. Logo, o Brasil, estando em posição privilegiada em tratativas comerciais, torna-se um interlocutor primordial no tratamento de temáticas em comum, bilateral e internacionalmente (VARGAS, 2019, p. 14).

Pesquisa-se qual o alcance deste regulamento da UE sobre desmatamento, analisando-se a coerência e a relevância dos dispositivos recentemente sugeridos pelo PE e pelo Conselho, no contexto da ascensão da UE como uma potência reguladora global através da extraterritorialidade de suas normas internas. No tópico seguinte, avaliam-se os possíveis efeitos extraterritoriais da citada Proposta, verificando-se o alcance das normas europeias até o exterior como uma possível tendência legislativa. E,

A UE tem sido um ator protagonista na difusão de políticas globais e de padrões regulatórios, e é preciso entender como se deu essa evolução, já que são crescentes os impactos das decisões europeias em países estrangeiros [...]

As florestas são um lugar que abriga uma extensa variedade de espécies animais e vegetais, além de fornecerem serviços ecossistêmicos associados, os quais auxiliam na estabilidade climática, dentre outros benefícios. Sabe-se que uma área maior do que o território da UE já foi perdida para o desmatamento entre os anos de 1990 e 2020, e o consumo desta representa cerca de 10% dessas perdas florestais, então, essa nova ferramenta legislativa teria o condão de estimular cadeias de suprimentos livres de desmatamento, o que garantiria aos consumidores produtos mais sustentáveis, sem destruição de florestas, e contribuiria para conter as alterações climáticas e a perda de biodiversidade (HAAHR, 2022a).

No texto proposto pela comissão, a proibição abrange produtos ligados ao desmatamento, como cacau, café, óleo de palma, soja, madeira, borracha, carvão vegetal, produtos de papel impresso, produtos de origem animal, além dos subprodutos

nesse contexto, observa-se a *due diligence*, que tem sido exigida das empresas de todo o mundo, para uma conformidade com o que é sugestionado e praticado pela Europa, a fim de serem mantidas boas relações comerciais com o grande mercado europeu, principalmente no caso do Brasil, que pode ser beneficiado, inclusive, com a futura realização do acordo Mercosul – UE. Por fim, são feitas algumas indagações sobre os possíveis impactos do regulamento vindouro, no intuito de se manter uma visão crítica sobre o que foi analisado e acerca do que está sendo debatido. Espera-se que a comunidade internacional continue atenta, ainda que a proposta tenha sido bem formulada, sem perder de vista que há vários interesses econômicos envolvidos e que se pode estar diante de um protecionismo comercial sob as vestes de proteção ambiental.

A metodologia utilizada neste trabalho é qualitativa e descritiva, realizada por meio de análise bibliográfica e documental, partindo-se da seguinte pergunta-problema: quais os possíveis efeitos extraterritoriais do Regulamento da União Europeia sobre Desmatamento?

2 A LEI ANTIDSMATAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA COMO UMA REGULAMENTADORA GLOBAL SOBRE SUSTENTABILIDADE E OS SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS

O regulamento sobre a proibição da importação de produtos oriundos de desmatamento traz como objetivo geral conter a degradação florestal provocada pelo consumo e pela produção europeia, possibilitando, mediante aplicação normativa, uma sensível redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e da perda de biodiversidade. Traz, ainda, metas específicas, como a de diminuir a compra de produtos envolvidos em cadeias de valor associadas a desmatamento e a de aumentar a demanda europeia por mercadorias mais sustentáveis, “livres de desmatamento” (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 60).

A base jurídica que sustenta a competência da UE para legislar sobre desflorestação encontra-se no artigo 191, n. 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relacionado com a proteção do ambiente, o qual versa: “preservar, proteger, e melhorar a qualidade do meio ambiente, protegendo a saúde humana, prudente e racional aproveitamento dos recursos naturais, promovendo medidas para lidar com problemas regionais ou mundiais problemas ambientais e, em particular, a luta contra as alterações climáticas”.

Combinado com o n. 2, do mesmo artigo, e com o artigo 3 do Tratado da União Europeia (TUE), tem-se que a política da União em matéria de meio ambiente visa a um alto nível de proteção e a uma melhoria do meio ambiente. Frisa-se, também, o n. 1 do artigo 192 do TFUE, o qual afirma que “o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e ouvido o Conselho Económico e Comité Social e o Comité (*sic*) das Regiões decidirão as medidas a tomar pela União a fim de atingir os objetivos referidos no artigo 191”. Ademais, é preciso salientar o atendimento do princípio da subsidiariedade quanto à prerrogativa da União para agir no lugar dos Estados-membros, que restou justificado face à maior eficácia de uma ação a nível de bloco, em detrimento de uma ação a nível nacional, no âmbito dos Estados-membros, evitando-se, desta for-

ma, um possível impacto adverso no funcionamento do mercado interno. Por meio de uma ação mais abrangente por parte da UE, os esforços nacionais dos Estados-membros são respaldados e robustecidos, evitando-se, assim, a persistência da deterioração florestal (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 4).

O fortalecimento do quadro regulamentar europeu por meio de uma ambiciosa implementação de cadeias de suprimentos sustentáveis em todos os países produtores, dentro ou fora da UE, converte-a em um agente global estabelecedor de padrão. Isso será alcançado por meio da *due diligence* obrigatória, combinada a um sistema de *benchmarking*. A opção por essas ferramentas advém de uma avaliação de impacto realizada, denominada “*Impact Assessment related to minimizing the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market*”, na qual restou demonstrado que opções juridicamente vinculativas, tais como a exigência de isenção de desmatamento, a certificação pública obrigatória e a *due diligence* obrigatória, costumam ser mais efetivas do que medidas mais suaves, a exemplo da *due diligence* voluntária, da rotulagem voluntária ou da certificação privada. Essas evidências foram ratificadas em uma consulta pública, na qual a maioria das partes interessadas, dentre elas associações empresariais e ONGs, concordou com a obrigatoriedade da devida diligência (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 5 e 7).

A escolha do instrumento “regulamento” se deu diante da necessidade de se assegurar o mais alto nível de integração normativa, a fim de se impedir a coexistência de diferentes normas entre os Estados-membros, o que atrapalharia o livre mercado. Mediante um regulamento, são definidos dispositivos que atingirão a todos, oferecendo-se a segurança jurídica necessária e um comércio europeu integrado, e garantindo-se que as restrições aconteçam nos 27 Estados-membros concomitantemente e de maneira semelhante (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 10).

Ressalte-se que, além da conformidade relacionada ao desmatamento, a proposta define que as empresas devem respeitar as leis do país de produção, incluídas as leis trabalhistas, ambientais e de direitos humanos aplicáveis, tanto as nacionais quanto as internacionais, abrangendo os direitos dos povos indígenas, e, assim, obtendo resultados condizentes com a realidade de comunidades locais vulneráveis (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 6).

Numa breve digressão histórica das discussões políticas em torno da lei, pode-se afirmar que a proposta foi anunciada pela primeira vez em 2019, na comunicação da comissão sobre a intensificação da ação da UE para proteger as florestas a nível mundial (EUROPEAN COMMISSION, 2019), na qual a comissão se comprometeu a divulgar medidas regulamentares, a fim de garantir cadeias de abastecimento livres de desmatamento, aumentando a transparência e diminuindo os riscos de degradação florestal relacionados às importações de produtos pela UE. Isso mostra uma coerência política da UE em dar seguimento aos compromissos assumidos outrora. Além disso, as intenções contra o desmatamento foram confirmadas posteriormente no Pacto Ecológico Europeu (PEE), e em suas derivadas, Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 (EBIO) e Estratégia *Farm to Fork*. Portanto, a proposta mostra-se também como um desdobramento harmônico da ampla estratégia de crescimento eco-

nômico sustentável da Europa, que é o *Green Deal* (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 1).

Esta coesão do regulamento com outras políticas da UE pode ser vista também diante da Proposta de Diretiva *Sustainable Corporate Governance* (SCG) (EUROPEAN COMMISSION, 2022), a qual intenta aprimorar a regulamentação da UE sobre direito societário e governança corporativa, tratando de direitos humanos e impactos ambientais nas operações empresariais e em sua cadeia produtiva. A diferença do sistema SCG para o regulamento que está para sair reside no fato de que a governança corporativa trata de aspectos gerais de negócios e cadeias de valor a serem aplicados em inúmeras empresas de grande e médio porte de todos os setores, enquanto a perspectiva da legislação do desmatamento focará em produtos e cadeias de suprimentos peculiares, com requisitos mais específicos do que os dispositivos genéricos da iniciativa SCG. Apesar das semelhanças entre ambas, são duas ações que se complementam e que se amparam, devendo ser aplicadas conjuntamente (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 3).

A proposta de regulamento da UE sobre a proibição de importação de produtos oriundos de desmatamento irá, na prática, aumentar as tarifas aplicadas a produtos provindos de áreas desmatadas, restringindo, dessa forma, importações de países que se enquadrem nos dispositivos da lei. Apesar das restrições, os benefícios aguardados pela implementação incluem a preservação de mais de 71.920 hectares de floresta até 2030, a redução de pelo menos 31,9 milhões de toneladas métricas de emissões de carbono para a atmosfera todos os anos, oriundas do consumo da UE, e a produção de *commodities* relevantes, o que pode trazer um ganho econômico de 3,2 bilhões de euros anualmente. (EUROPEAN COMMISSION, 2022, p. 9).

Pelo texto aprovado, as autoridades europeias terão acesso a informações fornecidas pelas empresas, tais como coordenadas de geolocalização, vinculando mercadorias ao lote de terra onde foram produzidas, ferramentas de monitoramento via satélite e exame de DNA para detectar a procedência dos produtos, a fim de que sejam realizadas análises de conformidade ao novo procedimento de *due diligence* aprimorado pelo regulamento, incluindo o aumento da cooperação entre as alfândegas (arts. 14 e 24), níveis mínimos de inspeção (art. 14), e o *benchmarking* do país (arts. 25 e 26). As autoridades dos Estados-membros serão responsáveis por planos de inspeção baseados no nível risco de cada empresa, atribuído por meio de um sistema de *benchmarking* de cada nação envolvida (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 8 e 11). A partir das averiguações feitas, a comissão irá categorizar as empresas nos graus baixo, padrão ou alto risco, em até 18 meses da entrada em vigor do regulamento. Some-se a isso as sanções que serão aplicadas pelo descumprimento dos dispositivos normativos, as quais terão que ser proporcionais e convincentes, sendo o montante máximo da penalidade fixado em 4% do volume total de negócios anual na UE (HAAHR, 2022b).

Ademais, ressalta-se a importância da aprovação do novo regulamento, também no contexto da proteção da biodiversidade, visto que o próprio relator da proposta, o eurodeputado Christophe Hansen, de Luxemburgo, disse:

Não foi fácil, mas entregamos um resultado forte e ambicioso antes da conferência COP15 sobre biodiversidade em Montreal. Esta importante nova ferramenta protegerá as florestas globalmente e cobrirá mais *commodities* e produtos como borracha, papel impresso e carvão. Além disso, garantimos que os direitos dos povos indígenas, nossos primeiros aliados no combate ao desmatamento, sejam efetivamente protegidos. Também garantimos uma forte definição de degradação florestal que abrangerá uma extensa área de floresta. Espero que esta regulamentação inovadora dê impulso à proteção das florestas em todo o mundo e inspire outros países na COP15 (HAAHR, 2022b).

Seguindo a evolução da proposta de regulamento, o Parlamento aprovou formalmente o texto, e o próximo passo é o Conselho realizar essa mesma aprovação para, então, haver a publicação no Jornal Oficial da UE, e a nova lei entrar em vigor dentro de 20 dias, com exceção de alguns artigos, os quais só entrarão em vigor 18 meses depois.

O que está sendo visto com esse regulamento é uma amostra do que tem acontecido com a UE nos últimos anos: o bloco tem desenvolvido inovações nas mais diversas áreas, aumentando sua produção e sua competitividade econômica, estabelecendo padrões mais altos de sustentabilidade. Essa mudança econômica sistêmica veiculada principalmente pelo PEE, tem proporcionado um destaque político para as instituições europeias, não apenas entre os Estados-membros do bloco, como também entre países estrangeiros que mantêm relações comerciais ou de colaboração com a UE. São avanços atingidos pelo próprio processo de integração europeu, consequências naturais do mercado único que se formou, trazendo vantagens de larga escala pela sua magnitude (SATO, 2019, p. 22).

Nas últimas décadas, houve significativo aumento no interesse pelo meio ambiente em toda a Europa, com consequente aumento do poder europeu nessa área, o que levou à uma reformulação da dinâmica de políticas europeias, as quais passaram a incentivar altos níveis de proteção ambiental, e então a UE passou a ter a legislação ambiental mais rígida e ambiciosa do mundo. Diante desses novos *standards* sendo implementados por toda a Europa, o empresariado e os governos europeus planejaram que esses padrões se espalhassem para outras jurisdições (KELEMEN, 2010, p. 21). Existe uma base estrutural para a influência da UE como uma *norm shaper*, a qual pode ser vista com sua participação ativa no sistema internacional. Essa capacidade de estar presente nas mais diversas searas exerce atração sobre estrangeiros, em particular seus parceiros comerciais, criando expectativas sobre como a UE irá se posicionar, como agirá, reforçando que as posições do bloco em fóruns multilaterais sejam seguidas por outros Estados (VOGLER; STEPHAN, 2007, p. 24).

É neste mesmo sentido que se vê um claro alargamento das normas ambientais na UE, tanto em quantidade quanto no alcance dos efeitos normativos e da autoridade supranacional. A UE tem tido um papel central na governança ambiental internacional, publicando decisões de órgãos legislativos nacionais e alcançando padrões de proteção em todo o mundo (SELIN; VANDEVEER, 2015, p. 17).

Antes de adentrar na questão da extraterritorialidade, cum-

pre ressaltar que, dentre os destaques institucionais, ultimamente a CE tem sido considerada uma *policy shaper* por vigilância, face a uma notória mudança em suas atitudes, saindo da posição de mera gestora administrativa para se tornar um proeminente órgão político influenciador de decisões mundiais. Percebe-se que a comissão, ao requisitar, a partir de disposições legislativas, aos Estados-membros que elaborem normas de uma forma “soft”, inclusive para atingir metas climáticas e objetivos de restauração da biodiversidade, acaba usando elementos do que se tem chamado de “harder soft governance” (KNODT; RINGEL, 2018, p. 181). São normas “soft”, visto que não são cogentes, mas impõem um dever de agir aos Estados envolvidos diante da relevância e da urgência de suas temáticas, estabelecendo um tipo de governança mais contundente.

3 POSSÍVEIS EFEITOS EXTRATERRITORIAIS DO REGULAMENTO SOBRE DESMATAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

A inovação desta lei é o seu alcance extraterritorial, e esta extensão dos efeitos normativos para o exterior tem sido uma tendência das práticas legislativas europeias. A partir de agora, as empresas devem intensificar o monitoramento dos impactos ambientais e do respeito aos direitos humanos não apenas por elas e suas subsidiárias, como também por entidades que fazem parte de sua cadeia de valor e com as quais tenham um relacionamento comercial, onde quer que estejam localizadas, incluindo as financeiras ligadas ao grupo empresarial. Será necessário que as empresas controladoras sejam precavidas quanto à observância dos dispositivos da lei, pois uma atividade da controladora contrária ao convencionado pela UE pode repercutir em uma falha de conformidade na subsidiária, a qual poderá sofrer sanções, afetando, reciprocamente, a controladora (ENRIQUES; GATTI, 2022).

As atividades de empresas multinacionais estão causando uma reformulação jurídica que seja capaz de atender às necessidades de controle das complexas teias empresariais contemporâneas (MAGALHÃES, 1985, p. 157). Para as transnacionais, se uma subsidiária da UE de uma matriz alienígena estiver sujeita à legislação proposta, a própria matriz estrangeira estará sujeita à lei europeia, ainda que indiretamente. Isso mostra que a Europa está “fechando o cerco” para empresas que pretendem se manter insustentáveis, executando o “business as usual”, e os padrões estabelecidos em leis europeias tendem a influenciar o comportamento de agentes de mercado brasileiros (ROCHA, 2021, p. 165).

Esta proposta legislativa, que se encontra em análise, gera o efeito indireto de impor padrões europeus a empresas e suas subsidiárias conectadas à UE, expandindo o alcance da norma europeia de forma extraterritorial. As áreas atingidas pelos efeitos, como a ambiental, a trabalhista e a de concorrência, são de suma importância política, vinculando os países envolvidos nas transações comerciais já que estes precisam manter a competitividade internacional de suas empresas. As normativas emanadas pelas instituições europeias acabam não deixando escolha para os parceiros comerciais, praticando a já mencionada “harder soft governance”, pois se veem praticamente sem escolha: ou se adequam aos padrões estabelecidos pela Europa, ou deixam de fazer negócios com as empresas europeias (ENRIQUES; GATTI, 2022).

Com isso, vive-se um novo momento político nas relações

internacionais, com delicadas repercussões no cenário brasileiro, inclusive para sua diplomacia. Mais do que nunca, será preciso abrir o caminho do diálogo junto ao PE, pois este tem tido um papel cada vez mais relevante na seara mundial. O que é proferido na UE ecoa fortemente no Brasil, refletindo na imagem do país, e a UE tem demonstrado especial interesse por temas relacionados ao Brasil, como direitos dos povos indígenas, direitos humanos, desmatamento, combate à mudança do clima. Mais recentemente, com a proliferação de partidos ditos verdes na política da Europa, as relações Brasil-UE estarão na mira dos eurodeputados, o que pode significar, também, o estreitamento de laços comerciais e de vínculos protetivos ao meio ambiente (SATO, 2019, p. 24).

As políticas internas europeias tornam-se cada vez mais relevantes para o Brasil, tendo em vista que este é o 11º parceiro comercial e sexto maior investidor na Europa, com uma corrente comercial de US\$ 77,89 bilhões em 2018, atrás apenas da China. Sendo o terceiro maior alvo dos investimentos europeus, o Brasil gera muitos ganhos para as empresas europeias, sendo, muitas vezes, a principal fonte de faturamento. Contudo, apesar de um superávit comercial de US\$ 7 bilhões em 2018, as trocas comerciais entre Brasil e UE não são equilibradas, pois são firmadas em exportação de matérias-primas pelo Brasil e na importação de industrializados com maior valor agregado e de alta tecnologia (VARGAS, 2019, p. 10).

Vale destacar que, em face dos debates em torno da nova lei contra o desmatamento, voltaram a tocar em um tema que atualmente está relativamente esquecido: o acordo comercial da UE com o Mercosul. Com as últimas movimentações legislativas, algumas pessoas lembraram que as negociações, atualmente paradas, deveriam ser retomadas (CHADE, 2022).

Um retrato dos efeitos externos das políticas internas da Europa é o enorme mercado único europeu, o qual funciona como um grande centro comercial mundial, atrativo para investimentos estrangeiros [...]

Existe um estreito laço de confiabilidade entre as empresas brasileiras e as europeias e não é de hoje que as relações comerciais entre os países do Velho e do Novo Mundo são intensas. Empresas como a sueca Ericsson e a alemã Siemens estão estabelecidas em território brasileiro por mais de 100 anos e, do outro lado do Atlântico, há empresas tupiniquins fabricando produtos de alta tecnologia e muito valor agregado, a exemplo da Embraer que opera em Évora, Portugal. Um acordo entre o Mercosul e a União poderia ser um catalizador de novas relações econômicas, inclusive, mais sustentáveis. Uma bilateralidade ou uma multilateralidade internacional mais integrada pode significar maior conformidade normativa. Isso tem correlação com o que está posto na proposta, tendo em vista que o Brasil é um país de destaque na exportação de vários produtos elencados na proposta, como os carneos e outros do setor agrícola, e enfrenta os desafios de uma relação desproporcional com a UE. Então, nesse contexto, o acordo Mercosul-UE auxiliaria na quebra de barreiras e em rearranjos comerciais favoráveis a um

maior equilíbrio de mercado, contribuindo com o Brasil, pois novas bases comerciais impulsionariam a competitividade brasileira (VARGAS, 2019, p. 13).

Um acordo desta monta traria vantagens extraordinárias, ultrapassando a mera noção de acesso a mercados e adentrando no melhoramento de agendas como a de mitigação das mudanças climáticas, neste caso, com enfoque no combate ao desmatamento. As discussões em torno do novo regulamento europeu contra a desflorestação traz à tona essas antigas discussões acerca do acordo Mercosul-UE, e isso envolve elementos subjetivos, sobre os quais só se terá conhecimento no futuro. Por hora, observa-se a reação dos setores interessados, sem perder de vista que, concretizando-se o regulamento ou o acordo Mercosul-UE, não serão vistas consequências imediatamente, a mudança efetiva levará certo tempo, e dependerá do quão preparado estará o país para receber as transformações advindas do cumprimento das normas (VARGAS, 2019, p. 10).

O regulamento sobre a proibição da importação de produtos oriundos de desmatamento traz como objetivo geral conter a degradação florestal provocada pelo consumo e pela produção europeia [...]

Os altos investimentos europeus realizados no Brasil dão indicativos do potencial do comércio brasileiro. A eloquência dos debates, apesar das frequentes discordâncias, serve como fundamento para os compromissos futuros. E o que se tem acompanhado em mudanças paradigmáticas quanto à sustentabilidade na Europa serve como norte para as demais nações voltarem ao trilho diante das incertezas do mundo atual. O Brasil, como país ainda em desenvolvimento, em construção, passa por contratempos políticos, econômicos e sociais em seu plano interno, os quais demonstram que a nação deve se manter atenta ao que se tem discutido e decidido na Europa (VARGAS, 2019, p. 17).

4 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O IMINENTE REGULAMENTO EUROPEU ANTIDESMATAMENTO

O recém-aprovado texto da proposta foi uma vitória para a sustentabilidade mundial e para o combate às mudanças climáticas. Entretanto, pondera-se que ainda há uma parte dos eurodeputados que se mostra resistente às medidas estabelecidas, justificando a contrariedade na invasão da Ucrânia pela Rússia, fato que tem desequilibrado o abastecimento de grãos na Europa e o comércio mundial de alimentos (CHADE, 2022). A guerra, de fato causa um atraso no cumprimento dos compromissos “verdes” europeus, mas não pode ser utilizada como desculpa para a inércia diante da grave crise ambiental atual.

No bojo da proposta é feita a ressalva de que o PE e as ONGs são favoráveis à inclusão de outros ecossistemas. No entanto, essa inclusão não estava prevalecendo ao longo do processo de criação do texto da lei. Havia a manutenção apenas da palavra “florestas”, devido a experiências anteriores com outras leis, considerando-se que a adição de outros biomas seria precipitada. Os eurodeputados, então, comprometeram-se a avaliar a expansão das áreas abrangidas pela lei para incluir outros

ecossistemas como parte de uma revisão inicial (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 8). Havia uma disputa envolvendo a inclusão da expressão “outras terras arborizadas” no texto da proposta de lei. Se a lei tivesse mantido apenas o foco nas florestas e não incluísse “outras terras arborizadas”, as empresas migrariam suas atividades para outros cenários biodiversos, e, desta forma, a norma estaria trabalhando em desfavor à proteção ambiental, deixando outros *hotspots* de biodiversidade ameaçados, contrariando a sua intenção original. Não se pode esquecer do forte *lobby* da agroindústria, que existe e tem se esforçado para manter um texto mais restritivo, que abarcasse somente as florestas (CLIMATE OBSERVATORY, 2022). Ocorre que, na aprovação do texto pelo Parlamento, houve o acolhimento da expressão “outras terras arborizadas”, percebendo-se, nesta iniciativa da UE, seu engajamento em uma mudança estrutural e de fato a favor de uma ampla proteção ambiental (HAAHR, 2023).

A UE nitidamente tem almejado ser um destaque em sustentabilidade, sendo, muitas vezes, chamada de “liderança verde”. Contudo, percebe-se que essa denominação tem sido contestada por ONGs e pela comunidade científica, questionando-se sobre a real intenção “verde” das políticas europeias (SOMMER; HAIN, 2017, p. 33).

Quanto ao aspecto da conjuntura comercial, como o Brasil é visto como um forte concorrente da UE, principalmente no mercado agrícola, com produtos como carne de boi e de aves, açúcar e biocombustíveis, essa política pode ser vista como uma medida protecionista, e, historicamente, a Europa é tida como um continente protecionista. Quando, em setembro desse ano, as medidas tinham sido aprovadas pelo Parlamento e ainda precisavam do aval dos 27 Estados-membros, a Associação Brasileira de Produtores de Soja (Aprosoja) manifestou-se e identificou a proposta como sendo um tipo de protecionismo comercial disfarçado sob as vestes de uma suposta preservação ambiental (APF, 2022).

Antes da aprovação da proposta, houve uma mobilização do Itamaraty no intuito de barrar esse novo cenário comercial, argumentando-se, inclusive, que a nova lei violaria as normas da OMC. No final de julho de 2022, foi entregue uma carta à CE, elaborada por lideranças de países emergentes (Brasil, Indonésia, Argentina, Colômbia, Gana, Guatemala, Costa do Marfim, Nigéria, Paraguai, Peru, Honduras, Bolívia, Equador e Malásia), para tentar impedir que a Europa seguisse em frente com a proposta e aplicasse medidas protecionistas violadoras de tratados internacionais e de acordos da OMC. No documento, as autoridades deixam registrado que a nova lei seria um ato unilateral da UE, sem a devida consulta aos governos estrangeiros, gerando-se riscos de distorções comerciais e de tensões diplomáticas, sem criar, de fato, benefícios para o meio ambiente (CHADE, 2022).

Extraoficialmente, ventila-se a possibilidade de a lei ter sido direcionada para o Brasil (vide as *commodities* selecionadas pela lei: todas exportadas pelo Brasil em larga escala), demonstrando certo fracasso da diplomacia brasileira, um isolamento político e um retrocesso da agenda ambiental brasileira, devido a desarranjos institucionais do último governo brasileiro (CHADE, 2022).

Ainda que seja alegado o descompasso da diplomacia brasileira com as negociações europeias, ou uma incapacidade do governo em tratar de assuntos comerciais brasileiros no exterior,

o fato é que, se as empresas brasileiras estivessem produzindo de forma sustentável e seguindo as normas internacionais, não haveria motivo para preocupação.

Conforme já citado neste artigo, é previsto na proposta que a CE classificará os países em risco alto, normal e baixo, teoricamente, segundo uma aferição transparente de dados anonimizados, os quais ficarão disponibilizados em um sistema eletrônico de informação, a fim de garantir uma fiscalização eficiente. Países de alto risco ficarão sujeitos a restrições mais severas, enquanto países de baixo risco estarão expostos a menos obrigações (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p. 10). Nesse diapasão, questiona-se se essa classificação dos países conforme riscos não teria um viés político, e se possivelmente não daria margem a discriminações, causando uma assimetria no comércio internacional e, quem sabe, um abismo ainda maior na desigualdade econômica entre as nações envolvidas.

Considera-se que a lei é possivelmente discriminatória e punitiva, penalizando principalmente pequenos produtores de países em desenvolvimento, sem levar em consideração as peculiaridades locais de cada país (CHADE, 2022).

Parece ser relativamente fácil para as empresas burlarem a norma: bastaria segmentar suas operações por meio de entidades separadas, nenhuma delas ultrapassando os limites aplicáveis e estabelecidos pela lei. Para que a proposta de regulamento venha a ter impacto, essa aparente lacuna terá que ser debatida e resolvida nas próximas fases do processo legislativo.

Qualquer análise feita antes da publicação do texto final da legislação estará diante de um quadro incompleto. A intensidade das sanções e a eficácia da aplicação são deixadas para os Estados-membros. Se as penalidades forem substanciais, a lei proposta terá impacto. Mas se as empresas esperam penalidades baixas, a proposta será irrelevante na forma como os negócios são estruturados. Só o tempo dirá se os Estados-membros se engajarão quanto à *due diligence* de sustentabilidade corporativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa leva a concluir que a UE tem se tornado uma proeminente *norm shaper* no cenário internacional, influenciando outras nações com as normas que divulga, exercendo certo poder nas tomadas de decisões mundo afora, por meio de uma *“harder soft governance”*.

Com o regulamento sobre a proibição da entrada de produtos provindos do desmatamento na UE, fruto de iniciativas do PEE, gera-se uma expectativa quanto à implementação da adequada *due diligence* pelas empresas, a fim de se realizarem resultados efetivos no combate à deflorestação e, conseqüentemente, às mudanças climáticas. Espera-se, inclusive, que a conformação empresarial às normas não seja somente quanto aos aspectos ambientais *stricto sensu*, e sim que inclua o respeito aos direitos humanos e sociais, principalmente de povos indígenas e de outras comunidades tradicionais vulneráveis. Tal evolução mostra a ESG como uma tendência mundial, evidenciando-se uma coerência da proposta de regulamento com a proposta de diretiva *Sustainable Corporate Governance* (SCG) e um indicativo de que a UE está empenhada em uma mudança sistêmica para uma economia mais sustentável.

Verificou-se que o esperado regulamento trará efeitos extra-territoriais para os países com os quais a UE mantém relações

comerciais, especialmente para o Brasil, que é um dos maiores parceiros da Europa e produz todas as *commodities* elencadas no projeto de lei. As nações terão que se adequar aos altos padrões europeus para a manutenção de sua competitividade na seara internacional de negócios.

A *due diligence* obrigatória deverá ser combinada a um sistema de *benchmarking* em cada país, e tais ferramentas vinculativas mostraram-se mais eficazes, o que ficou confirmado em Relatório de Avaliação de Impacto e em consulta pública.

A escolha pelo modelo legislativo “regulamento” revelou-se como a mais condizente com os objetivos perseguidos, tendo em vista sua aplicação nos Estados-membros da UE ao mesmo tempo e da mesma maneira, evitando-se, desta forma, adversidades no mercado interno europeu.

Os altos padrões regulatórios da UE podem ser vistos como uma espécie de protecionismo comercial europeu, tendo sido a proposta considerada por autoridades de países emergentes um ato unilateral e violador de tratados internacionais e de acordos da OMC. Independentemente de ser ou não, é fato que as empresas não sobreviverão no mundo pós-moderno mantendo *business as usual*. Os negócios têm que se transformar e se adaptar às demandas de proteção ao meio ambiente. E, se as empresas estivessem agindo em conformidade com a lei, aplicando a devida diligência e *compliance*, não haveria com o que se preocupar.

Percebe-se que os movimentos políticos europeus têm ecoado fortemente no Brasil, contudo, as trocas comerciais entre o país e a UE não são equilibradas, face ao fato de a maior parte das exportações brasileiras girarem em torno de matérias-primas, enquanto na Europa exportam-se bens industrializados de alto valor agregado. Nesse contexto, têm sido retomadas as discussões relativas ao acordo Mercosul-UE, o qual traria vantagens econômicas a todos os envolvidos e auxiliaria a contornar essa desproporção mercadológica.

Ademais, destacou-se a importância da aprovação da proposta de regulamento, também para a preservação das espécies, e o momento não poderia ser mais propício diante do acontecimento *pari passu* da COP-15 da biodiversidade, em Montreal.

Por mais que se considere a proposta um grande avanço na proteção ambiental, não se pode deixar de ter um olhar crítico para a questão. Um ponto sensível da proposta foi abranger outros ecossistemas, como savanas e áreas úmidas. Alguns grupos, principalmente de ONGs, defendiam a inclusão da expressão “outras terras arborizadas”, visto ser um termo mais amplo, englobando outros biomas. A previsão expressa na lei foi um avanço nas negociações quanto ao texto final, diminuindo-se o risco de as empresas apenas deslocarem seus negócios das florestas para outros *hotspots* de biodiversidade que não estariam abrangidos pelo regulamento. Uma vitória para os europeus e para a comunidade internacional, mas todos precisam manter-se vigilantes, a fim de que os dispositivos sejam efetivamente cumpridos e de que o objetivo final da nova legislação seja alcançado.

Ponderou-se um possível viés político na proposta quando da classificação dos países numa escala de riscos, o que causa preocupação diante da possibilidade de discriminações e assimetrias internacionais.

Além disso, é preciso, nas próximas fases do processo legislativo, que as autoridades estejam atentas a uma provável lacuna

na lei quanto ao ponto de as empresas conseguirem burlar o sistema direcionando suas atividades para subsidiárias, fugindo da aplicação dos limites estabelecidos pela lei.

Por fim, uma última ressalva: diante da forte interferência europeia em atividades econômicas brasileiras, é prevista alguma forma de compensação no texto do regulamento que mitigue os efeitos em cadeia da aprovação desta norma para os países afetados? Deixa-se esse questionamento para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

CHADE, Jamil. Em derrota do Brasil, Europa dá sinal verde para sanções ambientais. *UOL Notícias*, São Paulo, 13 set. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/09/13/em-derrota-diplomatica-para-o-brasil-europa-aprova-sancoes-ambientais.htm>. Acesso em: 20 set. 2022.

CLIMATE OBSERVATORY. Climate Observatory's Position Paper on the European Commission's proposal for a regulation on deforestation-free products. *Climate Observatory*, [S.l.], 15 March 2022. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/03/OC_Position_Paper_EU_Deforestation_FV_11.03.22-final.pdf. Acesso em: 9 dez. 2022.

COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política externa: história, instituições e tomada de decisão*. Brasília, DF: Cidade Gráfica, 2020.

ENRIQUES, Luca; GATTI, Matteo. The extraterritorial impact of the proposed EU directive on corporate sustainability due diligence: why corporate America should pay attention. *Business Law Blog*, Oxford, 21 April 2022. Disponível em: <https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2022/04/extraterritorial-impact-proposed-eu-directive-corporate>. Acesso em: 20 set. 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: stepping up EU action to protect and restore the world's forests. COM/2019/352 final *EUR-Lex*, Brussels, 23 July 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019D0352>. Acesso em: 8 dez. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Proposal for a directive on corporate sustainability due diligence and annex. COM(2022) 71 final 2022/0051 (COD). *EUR-Lex*, Brussels, 23 Febr. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>. Acesso em: dez. 2022.

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. COM(2021) 706 final 2021/0366 (COD). *EUR-Lex*, Brussels, 17 Nov. 2021. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en. Acesso em: 6 dez. 2022.

HAAHR, Thomas. Climate change: new rules for companies to help limit global deforestation. *News European Parliament*, Press Releases, [Brussels], 13 Sept. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40140/climate-change-new-rules-for-companies-to-help-limit-global-deforestation#:~:text=The%20new%20law%20would%20make,land%20anywhere%20in%20the%20world>. Acesso em: 6 dez. 2022a.

HAAHR, Thomas. Deal on new law to ensure products causing deforestation are not sold in the EU. *News European Parliament*, Press Releases, [Brussels], 6 Dec. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221205IPR60607/deal-on-new-law-to-ensure-products-causing-deforestation-are-not-sold-in-the-eu>. Acesso em: 6 dez. 2022b.

HAAHR, Thomas. Parlamento aprova nova legislação para combater a desflorestação mundial. *Atualidade Parlamento Europeu*, Comunicado de Imprensa, [Brussels], 19 abr. 2023. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20230414IPR80129/parlamento-aprova-nova-legislacao-para-combater-a-desflorestacao-mundial>. Acesso em: 6 dez. 2023.

KELEMEN, R. Daniel. Globalizing European Union environmental policy. *Journal of European Public Policy*, [London], v. 17, n. 3, p. 335-349, 2010.

KNODT, Michéle; RINGEL, Marc. The European Commission as a policy shaper-harder soft governance in the Energy Union. In: EGE, Jörn; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan (ed.), *The European Commission in turbulent times*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, p. 181-206.

MAGALHÃES, José Carlos. A aplicação extraterritorial de leis nacionais. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 80, p. 157-177, 1985.

ROCHA, Daniel Favoretto. The extraterritoriality of european competition law under a brazilian perspective. In: RODRIGUES, Nuno Cunha (ed.). *Extraterritoriality of EU economic law: the application of EU economic law outside the territory of the EU*. Springer Nature, 2021. p. 165.

RODRIGUES, Nuno Cunha (ed.). *Extraterritoriality of EU economic law: the application of EU economic law outside the territory of the EU*. [Cham, Switzerland]: Springer Nature, 2021.

SATO, Eiti. A União Europeia, a integração europeia e as relações internacionais no século XXI. In: TOMAZINI, Rosana Corrêa; ALBERGARIA, Fábio; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (coord.). *Relações internacionais da União Europeia: agendas e parcerias*. Curitiba: Juruá, 2019.

SELIN, Henrik; VANDEVEER, Stacy D. *EU environmental policy making and implementation: changing processes and mixed outcomes*. Paper presented at the 14th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, Massachusetts, Mar. 2015.

SOMMER, Bernd; HAIN, Andrea. Europe as a green leader?: a brief evaluation of both the European Union's climate and energy policy and common agricultural policy. *Culture, Practice & Europeanization*: CPE, Flensburg, v. 2, n. 2, p. 33-45, 2017.

TOMAZINI, Rosana Corrêa; ALBERGARIA, Fábio; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (coord.). *Relações internacionais da União Europeia: agendas e parcerias*. Curitiba: Juruá, 2019.

UE chega a acordo para barrar importação de produtos de áreas desmatadas, o que vai afetar o Brasil: medida também deve atingir diretamente países como Indonésia, Argentina, Gana e Nigéria. *O Globo*, [São Paulo]; *Agências Internacionais*, Bruxelas, Economia, 6 dez. 2022. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/12/uniao-europeia-proibe-importacao-de-produtos-vindos-de-areas-desmatadas-o-que-deve-afetar-o-brasil.ghtml?utm_source=globo.com&utm_medium=oglobo. Acesso em: 6 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, [S.l.], v.7, 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 25 nov. 2022.

VARGAS, Everton Vieira. Uma reflexão brasileira sobre a União Europeia. In: TOMAZINI, Rosana Corrêa; ALBERGARIA, Fábio; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (coord.). *Relações Internacionais da União Europeia: agendas e parcerias*. Curitiba: Juruá, 2019.

VOGLER, John; STEPHAN, Hannes R. The European Union in global environmental governance: leadership in the making?. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, [Utrecht, The Netherlands], v. 7, n. 4, p. 389-413, 2007.

Artigo recebido em 5/5/2023.

Artigo aprovado em 30/6/2023.

Maria Cecília Girão Veras Lima é advogada, pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

João Luís Nogueira Matias é juiz federal, doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, professor titular da Universidade Federal do Ceará (UFC) e do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7).