



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TEREZA CRISTINA**

PARECER Nº , DE 2025-CAE

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2.088, de 2023, do Senador Zequinha Marinho, que *acrescenta o art. 12-A à Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima, para tornar obrigatório o cumprimento de padrões ambientais compatíveis aos do Brasil, para a disponibilização de bens no mercado brasileiro.*

Relatora: Senadora **TEREZA CRISTINA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei (PL) nº 2.088, de 2023, de autoria do Senador Zequinha Marinho, que acrescenta o art. 12-A à Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança Climática (PNMC), *para tornar obrigatório o cumprimento de padrões ambientais compatíveis aos do Brasil, para a disponibilização de bens no mercado brasileiro.*

A proposição foi distribuída primeiramente à Comissão de Meio Ambiente (CMA). Na sequência, o PL foi endereçado a esta Comissão, para decisão terminativa, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na justificção, o autor da matéria informa que o “projeto impõe um nivelamento de performance ambiental para a importação de bens e

produtos”. Com esse intuito, a proposição “restringe a importação de bens e produtos originados de países que adotem e cumpram níveis de emissões de gases de efeito estufa, iguais ou inferiores aos do Brasil, bem como de países que cumpram padrões de proteção do meio ambiente inferiores ao que dispõe a legislação brasileira (...)”. Dessa forma, busca-se, ainda segundo o autor, a adoção de “tratamento recíproco entre as nações no comércio internacional”, visando a “recuperar a competitividade de setores do agronegócio, tão prejudicados com a concorrência desleal de outros países”.

A proposição está versada em três artigos, sendo o último deles a cláusula de vigência imediata. Sobre os demais, arts. 1º e 2º, faço breve síntese.

O art. 1º determina a obrigatoriedade, para a disponibilização de bens no mercado brasileiro, do cumprimento de padrões ambientais compatíveis com aqueles adotados no Brasil. O parágrafo único do dispositivo estabelece que a aplicação dos padrões referidos está restrita aos bens e produtos provenientes de blocos econômicos e países que “imponham restrições ambientais, de qualquer ordem, ao comércio internacional.”

O art. 2º, por sua vez, acrescenta à Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a PNMC, o art. 12-A, que tem o seguinte teor:

“**Art. 12-A.** Só poderão ser colocados ou disponibilizados no mercado brasileiro bens e produtos originados de países que adotem e cumpram níveis de emissões de gases de efeito estufa iguais ou inferiores aos do Brasil.

§ 1º Concomitantemente, os países de origem dos bens e produtos a que se refere o *caput* deverão cumprir padrões de proteção do meio ambiente compatíveis com as estabelecidas pela legislação brasileira, em especial a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

§ 2º O órgão competente responsável pelo controle de importações deverá adotar medidas de restrição às importações dos bens e produtos a que se refere o *caput* no caso de descumprimento das obrigações estabelecidas nesse artigo, podendo-se valer de diligências com esse propósito.

§ 3º Os padrões previstos no *caput* deste artigo restringem-se aos bens e produtos oriundos de blocos econômicos e países que imponham restrições ambientais, de qualquer ordem, ao comércio internacional.”

Para instruir a matéria, foram realizadas, no âmbito da CMA, duas audiências públicas com representantes do governo, de entidades de classe e

sindicais. Na sequência, aquela Comissão aprovou relatório por mim apresentado, favorável à proposição, nos termos da Emenda nº 1 – CMA (Substitutivo).

O substitutivo promoveu, com base nas sugestões encaminhadas pelos participantes das audiências referidas, aperfeiçoamentos no texto. Do Parecer referido, recolho a seguinte passagem:

(...) não se pode tolerar o protecionismo camuflado contrário às regras do comércio internacional. O risco de medidas protecionistas se espalharem pelo mundo sob a pauta da sustentabilidade é assunto que preocupa os brasileiros, sobretudo diante do atual panorama do comércio internacional. E essa preocupação é tanto mais elevada quanto mais nos damos conta de que produtos brasileiros do agronegócio são as principais vítimas dessa prática.

Diante da impossibilidade de se recorrer, no momento atual, ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC e à vista da real possibilidade de aplicação unilateral de barreiras comerciais a produtos do nosso agronegócio, o Senador Zequinha Marinho propôs o projeto em análise. Como visto, o PL em questão objetiva, em derradeiro exame, adotar procedimento análogo, à maneira de reciprocidade de tratamento, aos países e blocos econômicos que queiram impor padrões ambientais fixados unilateralmente e que escondem verdadeiras barreiras comerciais.

Acontece que, como ficou evidenciado nas audiências realizadas, o projeto, tal como elaborado, apresenta desafios. Nesse sentido, a proposição busca, de tal ou qual forma, aplicar tratamento semelhante ao recebido. Sendo assim, ela afronta, por igual, as regras do sistema de comércio internacional geridas pela OMC. Esse contexto acarretaria imenso desconforto para nosso país. Essa Organização é a pedra angular do sistema de comércio multilateral baseado em regras e em relação ao qual o Brasil tem tido uma participação e um comportamento exemplares. (...). Ademais, o emprego da reciprocidade de tratamento no âmbito comercial deve ser considerado caso a caso e sempre com muita cautela. Do contrário, ele poderia levar a uma espiral retaliatória recíproca com possíveis efeitos para outros setores produtivos.

Outro aspecto a considerar é o fato de que a situação que o projeto pretende responder está mais no âmbito da política de defesa comercial do que propriamente na esfera ambiental. Muito embora o pano de fundo alegado pelos protecionistas seja o meio ambiente, a normativa do bloco afigura-se como verdadeiro obstáculo ao comércio multilateral. E, nesse sentido, ela se apresenta, para qualquer observador honesto, como verdadeiro protecionismo disfarçado. Cuida-

se de barreira comercial e, dessa forma, merece ser enfrentada. Desse jeito, a PNMC não é o lugar mais adequado para tratar do assunto. O tema está, assim, mais próximo das atribuições dos Ministérios das Relações Exteriores (MRE) e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

Para além disso, devemos considerar o fato de que o Brasil acreditou e acredita no sistema da OMC para resolver dificuldades no âmbito do comércio multilateral. Dele se beneficiou e se beneficia, exportando produtos agropecuários para o mundo todo. Ocorre que a Organização se encontra paralisada no seu sistema de solução de controvérsias e que existe um vácuo legislativo no nosso ordenamento jurídico para enfrentar situações como as descritas.

Isso posto, e considerando que nossa legislação não conta com norma destinada a tratar de barreiras comerciais a bens e produtos brasileiros, bem como as observações e sugestões feitas nas audiências públicas realizadas para instruir a matéria, solicitei, nas conversas mantidas com o Itamaraty, que fosse concebido mecanismo normativo pautado pela clareza da reação; elaborado de maneira a adotar mecanismo crível de combate à barreira comercial; concebido tendo em vista as atribuições tanto do MRE quanto do MDIC; e formulado de maneira compassada de modo a deixar aberto espaço para negociação, tendo em vista que o objetivo não é punir o parceiro comercial, mas resolver o problema da melhor forma possível, garantindo o acesso dos produtos brasileiros ao exterior.

(...)

A Emenda nº 1 – CMA (Substitutivo) é composta por doze artigos. O art. 1º estabelece critérios para a suspensão, pela Câmara de Comércio Exterior – Camex, de concessões comerciais, de investimentos e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual, em resposta a ações, políticas ou práticas unilaterais de país ou bloco econômico que impactem negativamente a competitividade internacional de bens e produtos brasileiros.

O dispositivo seguinte estabelece a aplicação da lei nas hipóteses de adoção, por país ou bloco econômico, de ações, políticas ou práticas que: (i) interfiram nas escolhas soberanas do Brasil; (ii) violem ou sejam inconsistentes com acordos comerciais de que o Brasil seja parte; e (iii) configurem medidas unilaterais com base em requisitos ambientais mais onerosos do que os padrões de proteção adotados em nosso país. Na sequência, parágrafo único do art. 2º indica os critérios legais a serem observados para a caracterização do item (iii).

Já o art. 3º faculta ao Conselho Estratégico da Camex (CEC) a adoção de contramedidas na forma que especifica. O dispositivo estabelece, ainda, a possibilidade de aplicação de contramedidas em diferentes esferas (restrição às importações de bens e serviços; suspensão de concessões comerciais, de investimento e de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual). Dessa forma, a possibilidade de retaliação cruzada torna crível a contramedida eventualmente aplicada. O artigo em causa tem, por igual, o cuidado de estabelecer que as contramedidas devem ser proporcionais ao impacto econômico causado pelas ações política ou práticas previstas (§ 2º). O texto prescreve, também, que a adoção de contramedidas deve buscar minimizar o impacto sobre a atividade econômica, bem como evitar ônus e custos administrativos desproporcionais.

Adiante, o art. 4º versa sobre consultas diplomáticas, que devem ser coordenadas pelo MRE tendo em mira mitigar ou anular os efeitos das medidas e contramedidas de que se ocupa a lei em questão. Em seguida, o art. 5º estabelece que as etapas para implementação do previsto nos arts. 2º e 3º serão fixadas em regulamento, que preveja consultas públicas, manifestação das partes interessadas, prazos para análise do pleito específico, bem assim sugestão de contramedidas.

O art. 6º contempla a possibilidade de adoção provisória de contramedida pelo CEC. O art. 7º prescreve que a Camex estabelecerá os mecanismos de monitoramento periódico dos efeitos das contramedidas e da evolução das negociações diplomáticas, visando mitigar ou anular os efeitos das medidas e contramedidas de que trata a lei. O art. 8º autoriza o CEC a alterar ou suspender as contramedidas tendo em consideração o monitoramento e as negociações previstas no artigo anterior.

Adiante, o art. 9º altera a Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021, para acrescentar ao seu art. 10 o § 1º-A. O art. 10 da emenda, por sua vez, modifica a Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, para acrescentar ao art. 2º o § 5º-A. Já o art. 11 muda a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para acrescentar ao seu art. 33 o § 4º-A. Referidas modificações objetivam adequar legislações específicas para eventual retaliação por meio de “licenças de importação”, “CIDE-remessas” e “alíquota da Condecine”. O art. 12, por fim, contempla a cláusula de vigência, que é imediata.

Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

De início, exalto a meritória iniciativa do Senador Zequinha Marinho, que proporcionou com sua iniciativa o debate do assunto no âmbito do Senado Federal.

Penso ser importante registrar, muito brevemente, o contexto internacional em que se insere o projeto em causa. Ele responde, em larga medida, pela iniciativa do autor, bem como ajuda a compreender os motivos que levaram à sua apresentação.

Observo que o sistema de comércio multilateral, supervisionado pela Organização Mundial de Comércio (OMC) desde 1995, está praticamente paralisado. Após passar por período virtuoso, que englobou os 30 anos desde a queda do Muro de Berlim, a entidade experimenta a suspensão das atividades do órgão de apelação do seu sistema de solução de controvérsias. Esse contexto afasta a possibilidade de um terceiro isento apreciar recursos em disputas comerciais e determinar sanções contra eventuais transgressores das normas internacionais aplicáveis.

O quadro descrito tem estimulado a adoção unilateral de medidas coercitivas e punitivas para estabelecer barreiras comerciais a outros países. Nesse sentido, a União Europeia (UE), por exemplo, tem sido fértil em impor a seus parceiros comerciais a adesão a suas metas ambientais (v. a chamada “lei antidesmatamento” da UE). Essa forma de proceder, no entanto, está fortemente apoiada em um protecionismo disfarçado. O bloco europeu aproveita-se da paralisia do mecanismo de solução de controvérsias da OMC para compelir, de maneira seletiva, o cumprimento de seus padrões ambientais, com elevados custos de verificação, a determinados países do mundo. Não se trata de uma “lei antidesmatamento”, mas de um regramento que impõe uma série de obrigações para comprovação da origem de um produto, que torna muito oneroso exportar para aquele bloco.

No ponto, destaco que a agenda ambiental merece tratamento sério e respeitoso por todos. E mais, comércio e meio ambiente não são contraditórios, tampouco excludentes. Em realidade, eles devem se apoiar mutuamente. Entretanto, não se pode tolerar o protecionismo camuflado contrário às regras do comércio internacional. O risco de medidas protecionistas se espalharem pelo mundo sob a pauta da sustentabilidade é assunto que preocupa os brasileiros, sobretudo diante do atual panorama do

comércio internacional. E essa preocupação é tanto mais elevada quanto mais nos damos conta de que produtos brasileiros do agronegócio são as principais vítimas dessa prática.

Diante da impossibilidade de se recorrer, no momento atual, ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC e à vista da real possibilidade de aplicação unilateral de barreiras comerciais a produtos do nosso agronegócio, o Senador Zequinha Marinho propôs o projeto em análise. Como visto, o PL em questão objetiva, em derradeiro exame, adotar procedimento análogo, à maneira de reciprocidade de tratamento, aos países e blocos econômicos que queiram impor padrões ambientais fixados unilateralmente e que escondem verdadeiras barreiras comerciais.

Acontece que, como ficou evidenciado nas audiências realizadas, o projeto, tal como elaborado, apresenta desafios. Nesse sentido, a proposição busca, de tal ou qual forma, aplicar tratamento semelhante ao recebido. Sendo assim, ela afronta, por igual, as regras do sistema de comércio internacional geridas pela OMC. Esse contexto acarretaria imenso desconforto para nosso país. Essa Organização é a pedra angular do sistema de comércio multilateral baseado em regras e em relação ao qual o Brasil tem tido participação e comportamento exemplares. Um sistema em que o Brasil tem tido muito mais ganhos do que perdas. Ademais, o emprego da reciprocidade de tratamento no âmbito comercial deve ser considerado caso a caso e sempre com muita cautela. Do contrário, ele poderia levar a uma espiral retaliatória recíproca com possíveis efeitos para outros setores produtivos.

Outro aspecto a considerar é o fato de que a situação que o projeto pretende responder está mais no âmbito da política de defesa comercial do que propriamente na esfera ambiental. Muito embora o pano de fundo alegado seja o meio ambiente, a normativa do bloco afigura-se como verdadeiro obstáculo ao comércio multilateral. E, nesse sentido, ela se apresenta, para qualquer observador atento, como verdadeiro protecionismo disfarçado. Cuida-se de barreira comercial e, dessa forma, merece ser enfrentada. Desse jeito, a PNMC não é o lugar mais adequado para tratar do assunto. O tema está, assim, mais próximo das atribuições dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e das Relações Exteriores (MRE).

Para além disso, devemos considerar o fato de que o Brasil acreditou e acredita no sistema da OMC para resolver desacordos no âmbito do comércio multilateral. Ocorre que essa Organização se encontra paralisada e que existe um vácuo legislativo no nosso ordenamento jurídico para enfrentar

situações como as descritas. Até aqui, o marco jurídico pátrio sobre a matéria é a normativa da OMC, que foram devidamente incorporadas ao nosso ordenamento jurídico. Necessária, assim, a adoção de marco legislativo para enfrentar esse período excepcional de paralisia do sistema multilateral de comércio.

Isso posto, e considerando que nossa legislação não conta com norma destinada a tratar de barreiras comerciais a bens e produtos brasileiros, bem como as observações e sugestões feitas nas audiências públicas realizadas para instruir a matéria, solicitei, nas conversas mantidas sobretudo com o Poder Executivo, que fosse concebido mecanismo normativo pautado pela clareza da reação; elaborado de maneira a adotar mecanismo crível de combate à barreira comercial; concebido tendo em vista as atribuições tanto do MDIC quanto do MRE; e formulado de maneira compassada de modo a deixar aberto espaço para negociação, considerando que o objetivo não é punir o parceiro comercial, mas resolver o problema da melhor forma possível, garantindo o acesso dos produtos brasileiros ao exterior.

Ante o exposto, estimo que o projeto tal como aprovado na CMA, sob forma de substitutivo, merece ser também aqui aprovado.

III – VOTO

Diante das considerações anteriormente apresentadas, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.088, de 2023, na forma da Emenda nº 1 – CMA (Substitutivo).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora