

# Os novos anexos do capítulo de comércio e sustentabilidade no Acordo Mercosul–UE

Implicações normativas e impactos  
para o agro brasileiro

WAGNER DE MACEDO PARENTE FILHO  
JOSÉ LUIZ PIMENTA JR.



**APD**

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA  
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

**APD****DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA  
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND**

O Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD, sigla em alemão) é um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de informações sobre desafios bilaterais e globais no campo da política agrícola e ambiental. Há mais de duas décadas o Ministério Federal da Agricultura, Alimentação e Identidade Regional (BMLEH, sigla em alemão) tem desenvolvido iniciativas semelhantes com diversos países, que são referências importantes para o APD no Brasil.

As atividades do APD têm como base o Memorando de Entendimento assinado pelo BMLEH, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Representantes dos ministérios brasileiros e alemães, da sociedade civil, do setor agrícola e alimentício e da comunidade científica são parte ativa do diálogo.

Em vista dos crescentes desafios globais relacionados ao clima, à agricultura, à pecuária e ao meio ambiente, o objetivo do APD é obter uma melhor compreensão mútua das políticas agrícolas e ambientais de ambos os países. O intercâmbio e a publicação de conhecimentos ocorrem por meio de webinars, conferências, publicações e viagens técnicas.

SCN Quadra 1 Bloco C salas 1102-1104

Ed. Brasília Trade Center Brasília - DF

+55 61 9 9964-3731

[contato@apd-brasil.de](mailto:contato@apd-brasil.de)

[www.apdbrasil.de](http://www.apdbrasil.de)

[APD Brasil Alemanha](#)

[APD Brasil Alemanha](#)

Com o apoio de:



Ministério Federal  
da Agricultura, Alimentação  
e Identidade Regional

MINISTÉRIO DA  
AGRICULTURA E  
PECUÁRIA

MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO  
AGRÁRIO E  
AGRICULTURA FAMILIAR

GOVERNO DO  
**BRASIL**  
OO LAÇO DO POVO BRASILEIRO

em virtude de decisão  
do Bundestag Alemão

Implementado por

**GFA**  
CONSULTING GROUP  
Mandatário do BMLEH  
Escritório de Berlim

**IAK**  
AGRAR CONSULTING

# Os novos anexos do capítulo de comércio e sustentabilidade no Acordo Mercosul–UE

Implicações normativas e impactos para o agro brasileiro

WAGNER DE MACEDO PARENTE FILHO  
JOSÉ LUIZ PIMENTA JR.



Brasília, março de 2026.

## **SOBRE ESTE ESTUDO**

Este estudo foi encomendado como documento de referência pelo **APD** | DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL - ALEMANHA. O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva dos autores. Quaisquer opiniões aqui expressas não são necessariamente representativas ou endossadas pelo APD.

## **AUTORES**

### **Wagner de Macedo Parente Filho**

Advogado e CEO da BMJ Consultores Associados. Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e colunista. Especialista em projetos de infraestrutura sustentável, transição energética e diplomacia climática.

### **José Luiz Pimenta Jr.**

Diretor de Relações Governamentais e Comércio Internacional da BMJ Consultores Associados. Especialista nos setores industrial e agropecuário. Mestre e doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

# Sumário

1. Introdução	5
2. O capítulo “Comércio e Desenvolvimento Sustentável” (TSD)	8
3. As novas disposições: uma análise comparativa (2019 vs. 2024)	13
4. Análise detalhada dos temas-Chave no Novo Anexo TSD	18
5. Avaliação e impactos à agricultura europeia e sul-americana	25
6. Conclusão e perspectivas futuras	31
7. Referências bibliográficas	34

# 1. Introdução

Por mais de 25 anos, dois dos maiores blocos econômicos do mundo estabeleceram negociações que resultaram no início de 2026 na consolidação de um dos mais ambiciosos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs) já celebrados, dentre os quase 400 em vigor hoje no mundo (OMC, 2025). O acordo comercial Mercosul União Europeia (Eumeta, sigla em inglês) deve redefinir fluxos comerciais e de investimento birregional, com um potencial impacto econômico de ampla magnitude nas áreas agrícola, industrial e de serviços de ambos os blocos. De maneira geral, o acordo representa uma mudança profunda na relação entre as duas regiões, cria novas oportunidades de comércio e de investimento mútuo, com vistas ao crescimento econômico e à geração de empregos. Ele também pretende ampliar a competitividade por meio da diversificação e da segurança das cadeias produtivas, das fontes de energia e de matérias-primas, promovendo o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e os direitos trabalhistas entre seus signatários (UE, 2025).

O texto, extensamente negociado, conta com 23 capítulos que abordam uma gama de temas com impacto direto no comércio entre as duas regiões, tais como: intercâmbio de bens, regras de origem, barreiras técnicas e sanitárias, propriedade intelectual, compras governamentais e sustentabilidade. No centro de todas as áreas negociadas, todavia, encontra-se o Brasil, uma superpotência agrícola, crucial para a segurança alimentar global, e grande produtor e exportador de commodities essenciais como soja, carne bovina e café. O país também é o guardião da maior floresta tropical do planeta, cujo papel na preservação da biodiversidade e na mitigação das mudanças climáticas é insubstituível. É precisamente nesta intersecção entre o poderio agrícola e a responsabilidade ambiental, que o capítulo 18 do texto final, o qual dispõe sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD, sigla em inglês), se tornou o ponto decisivo e, em última análise, o principal obstáculo à ratificação do texto inicial acordado em 2019.

O acordo de 2019, celebrado como um marco histórico, rapidamente encontrou resistência, principalmente no lado europeu. Preocupações crescentes com o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia, que naquele ano cresceram 34% vis-à-vis o ano anterior (INPE, 2019), alimentaram a percepção de que os compromissos de sustentabilidade do acordo eram insuficientes e careciam de mecanismos de aplicação robustos. Em resposta, a União Europeia não apenas adiou a ratificação, mas também avançou com uma agenda

regulatória assertiva e unilateral, materializada em instrumentos como o Regulamento sobre Produtos Livres de Desmatamento (EUDR, sigla em inglês) e o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, sigla em inglês). Para o Mercosul, essas medidas foram vistas como barreiras não-tarifárias implementadas dentro de um contexto de “protecionismo verde”, minando os benefícios comerciais prometidos pelo acordo. Esse impasse, agravado por um cenário geopolítico de crescentes tensões e pela necessidade de diversificar cadeias de suprimentos e fortalecer a relação com parceiros tradicionais – caso do Mercosul, tornou indispensável a reabertura das negociações.

O resultado da renegociação bilateral recente é o Acordo Comercial União Europeia-Mercosul (Eumeta, sigla em inglês) 2024, uma versão revisada do acordo que buscou construir uma ponte sobre as dissonâncias presentes entre as duas partes. Este novo texto representa um delicado exercício de equilíbrio: a UE obteve um reforço significativo das disposições de sustentabilidade, incluindo a elevação do Acordo de Paris e a Conferência Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês) a “elemento essencial” do tratado, cuja violação poderia levar à suspensão de benefícios comerciais. O Mercosul, por sua vez, conseguiu não apenas mitigar o impacto de medidas unilaterais, mas também integrá-las ao quadro do acordo – por exemplo, abrindo a possibilidade de uma classificação de risco positiva no âmbito do EUDR – e garantir concessões importantes, como a flexibilização do cronograma de liberalização para o setor automotivo e o direito de aplicar tarifas de exportação sobre minerais estratégicos. O epicentro desta renegociação é o novo e extenso **anexo ao capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD)**, que redefine a relação entre comércio, meio ambiente e direitos trabalhistas no âmbito do acordo.

Este artigo propõe-se a analisar as novas disposições contidas no anexo 18-A sobre TSD do Eumeta 2024, detalhando suas implicações para a sustentabilidade, para o comércio e, em particular, para o setor agrícola de ambos os blocos. O objetivo é ir além da retórica política para examinar concretamente as mudanças e avaliar criticamente se este novo arcabouço é capaz de harmonizar os interesses econômicos com as urgentes demandas ambientais. Dar-se-á especial atenção aos temas que foram objeto de intensa negociação, como as mudanças climáticas, as novas regras para a agricultura, compras públicas, a proteção das indicações geográficas (IG), a natureza da cláusula de revisão e o recém-criado protocolo de cooperação.

Para alcançar este objetivo, o artigo está estruturado em duas partes principais. A primeira parte tem como objetivo apresentar uma análise descritiva e detalhada das **novas disposições**, expondo as alterações substanciais no capítulo TSD e no seu anexo. Serão explorados os novos mecanismos, os compromissos assumidos e as exceções negociadas por cada bloco. A segunda parte transitará da descrição para a avaliação e interpretação, com foco nas consequências práticas destas novas regras. Com um enfoque especial no setor agrícola, busca-se avaliar as mudanças concretas e seus impactos para a Alemanha - principal economia da UE - e para o Brasil – país líder do Mercosul. A análise também pretende avaliar os eventuais efeitos das novas regulações para agricultores brasileiros e para a competitividade do agronegócio brasileiro em geral. Em contrapartida, expõe como a nova realidade afeta os agricultores da UE e a indústria agroalimentar europeia. Ao final, busca-se oferecer uma perspectiva factual e analítica sobre o Eumeta 2024 atuar como um catalisador do desenvolvimento sustentável entre as regiões ou se o acordo configura apenas um complexo compromisso que adia confrontos inevitáveis entre as lógicas do comércio e da sustentabilidade.

## 2. O capítulo “Comércio e Desenvolvimento Sustentável” (TSD)

O Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (*Trade and Sustainable Development* -TSD) no texto inicial do Acordo UE-Mercosul (Eumeta 2019) adotou uma abordagem tradicional observada em acordos de livre comércio (FTAs, sigla em inglês) da União Europeia (UE).

A característica definidora dessa abordagem é a exclusão das disposições do poder sancionatório. O Eumeta 2019, portanto, não incluía mecanismos que permitissem a suspensão de tarifas ou outras medidas de aplicação em resposta a violações das normas de sustentabilidade, diferentemente do que foi visto em acordos mais recentes da UE com a Nova Zelândia e o Quênia, por exemplo. Em vez de aplicação coerciva (*enforcement*), o modelo de 2019 baseava-se principalmente na cooperação e no diálogo entre as partes.

### 2.1. Principais aprendizados e críticas

O modelo TSD de 2019 foi considerado insuficiente devido a movimentos políticos significativos e à percepção de que a falta de mecanismos de aplicação minava a garantia do cumprimento dos compromissos. O crescimento dos índices de expansão da área desmatada no território brasileiro, entre 2019 e 2021, gerou repercussão internacional, a qual afetou a imagem brasileira como nação compromissada com a proteção da vegetação nativa. Além disso, a submissão da nova meta climática junto ao Acordo de Paris em 2021 gerou abertas críticas na comunidade europeia, especialmente porque, no ano em questão, a Conferência das Partes sobre Mudança do Clima ocorreu em Glasgow, no Reino Unido (COP26)<sup>1 2 3</sup>.

---

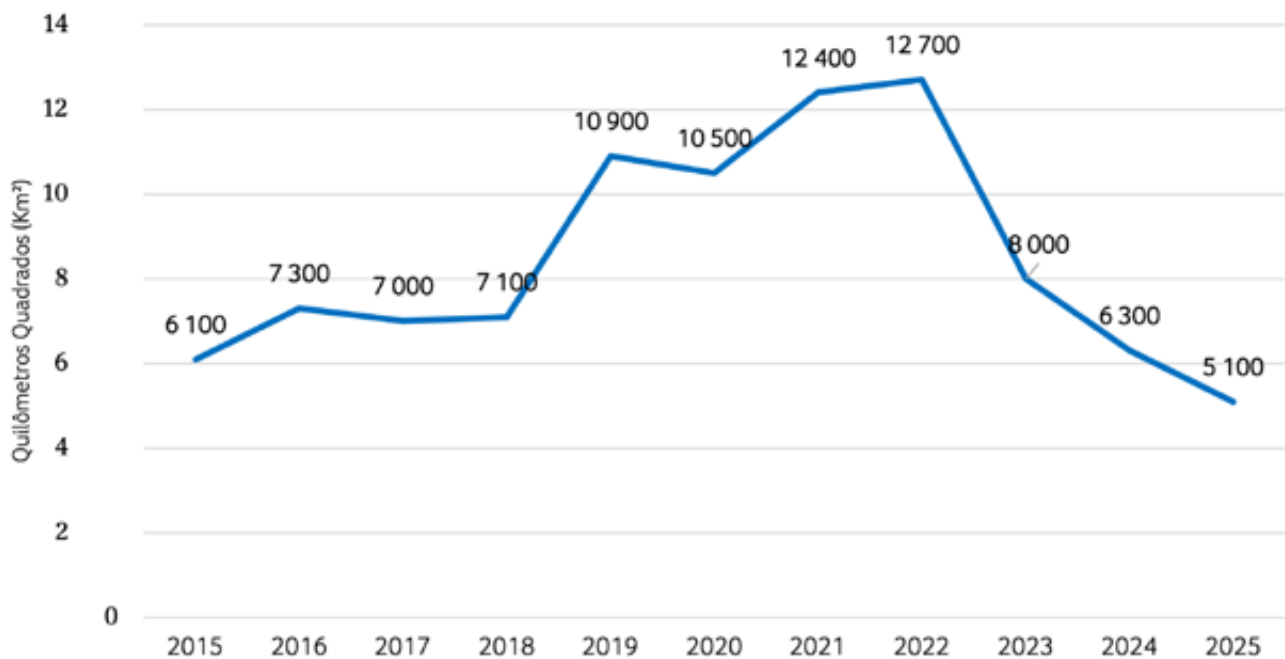
1 New York Times, 2021. [Once a Climate Leader, Brazil Falls Short in Glasgow - The New York Times](#)

2 Washington Post, 2021. [Brazil, once a champion of environmentalism, grapples with new role as climate antagonist - The Washington Post](#)

3 Eurasia, 2020. [World's Biggest Trade Deal. In Danger: EU Angry Over Brazil's Deforestation – Analysis – Eurasia Review](#)

Dessa forma, o aumento do desmatamento, as críticas do Parlamento Europeu e Estados-Membros, a percepção de falta de *enforcement*, e as críticas advindas de ONGs com grande influência política, foram alguns pontos de destaque neste aprendizado.

Gráfico 1 – Desmatamento anual acumulado na Amazônia Legal<sup>4</sup> (Km<sup>2</sup>)



Fonte: Terra Brasilis (INPE), 2025

Após a conclusão do texto em 2019, as taxas anuais de desmatamento no Brasil aumentaram acentuadamente, atingindo o pico em 2021. Essa escalada desencadeou uma forte oposição na UE e houve, por exemplo, o congelamento do repasse financeiro ao Fundo Amazônia, majoritariamente sustentado pela Noruega e pela Alemanha. Destaque-se que o congelamento também foi influenciado pela tentativa do governo Bolsonaro em alterar, unilateralmente, a destinação dos recursos aportados no fundo, revisando a governança desse<sup>5</sup>.

A tensão sobre a sustentabilidade levou o Parlamento Europeu (PE) a declarar, em 2020, que o acordo UE-Mercosul não poderia ser ratificado daquela forma. O Parlamento

<sup>4</sup> A Amazônia Legal é um conceito político-administrativo criado em 1953 para planejar o desenvolvimento social e econômico de uma região estratégica brasileira, cobrindo cerca de 59% a 61% do território brasileiro. Ela engloba os estados da Região Norte, Mato Grosso e parte do Maranhão, definindo áreas para incentivos fiscais e políticas de conservação.

<sup>5</sup> Estadão, 2020. [Travado desde 2019, Fundo Amazônia congela R\\$ 1,4 bi para 40 projetos ambientais - Estadão](#)

Europeu (PE) manteve esta posição, indicando, em 2023, que o acordo só poderia ser concluído desde que os compromissos pré-ratificação, em matéria de alterações climáticas, desmatamento e outras preocupações fossem satisfatórios.

Com a percepção de falta de *enforcement*, a principal crítica residia no fato de que o Eumeta 2019 manteve a exclusão de sanções para as disposições do TSD. A União Europeia, diante do aumento das preocupações ambientais, pressionou por compromissos de sustentabilidade precisos e aplicáveis, que permitissem, por exemplo, a suspensão de concessões tarifárias em caso de violações de direitos trabalhistas. A ausência de sanções no modelo de 2019 implicava uma falha de aplicação para garantir o cumprimento efetivo dos compromissos.

Ademais, é importante destacar uma pressão relevante, advinda do Parlamento Europeu. O bloco parlamentar *Die Grünen/European Free Alliance (Greens/EFA)* estava em seu momento de maior vigor, ocupava 72 cadeiras, e compunha força importante, de modo a ajudar a sustentar a coalizção do Partido Popular Europeu (EPP) - da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen. Essa força foi consolidada justamente no 9º Parlamento Europeu, que perdurou de 2019 até o segundo semestre de 2024.

Em tempo, as preocupações a respeito dos padrões ambientais também foram ecoadas por várias ONGs<sup>6,7</sup>, que instaram a Comissão Europeia a priorizar métricas relacionadas com a agricultura e a proteção da cobertura vegetal no processo de classificação de risco da Regulamento da UE sobre Produtos Livres de Desmatamento (EUDR, sigla em inglês).

---

6 Partido Verde Europeu, 2026. [FOR PEOPLE AND THE PLANET, SAY NO TO EU-MERCOSUR | Greens/EFA](#)

7 Euro Group for Animals, 2023. [170+ civil society organisations demand just alternative to toxic EU-Mercosur deal | Eurogroup for Animals](#)

## 2.2. A necessidade de um novo instrumento

O contexto político que impulsionou a renegociação e a necessidade de um novo instrumento foi marcado pela combinação da forte pressão popular em conjunto com a pressão de ONGs europeias; a força política do bloco dos verdes no Parlamento Europeu e nos parlamentos nacionais; bem como a adoção de novas medidas ambientais pela União Europeia que tenderiam a afetar o comércio bilateral uma vez que o acordo entrasse em vigor.

A pressão interna e o momento político levaram a uma pauta que perdurou durante toda a 9ª legislatura do Parlamento Europeu, com força máxima, fundamentalmente ao redor do pacote do *Green Deal* Europeu e do pacote complementar *Fit-for-55*. A Comissão então pautou temas críticos e de grande repercussão internacional como novas metas ambiciosas para descarbonização, investimento e hidrogênio verde, expansão do Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia (EU ETS, sigla em inglês). Além disso, outros regulamentos também foram colocados em pauta no quinquênio, notoriamente o Regulamento sobre Produtos Livres de Desmatamento (EUDR), o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM, sigla em inglês), a revisão das Diretivas de Energia Renovável (RED III, sigla em inglês), e a Diretiva de Embalagens e Resíduos de Embalagens (PPWD, sigla em inglês), bem como a criação das Diretivas para Sustentabilidade Corporativa (CS3D e CSRD, siglas em inglês), para citar algumas das mais relevantes no período.

O Mercosul e o Brasil, por sua vez, criticaram as medidas unilaterais da UE por não terem sido apresentadas no nível multilateral, em fóruns como a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, e argumentaram que elas minavam os benefícios comerciais esperados no Eumeta 2019. É imprescindível também entender que o desencontro entre as partes levou a uma importante ruptura da diplomacia entre o Brasil e a União Europeia, que só viria a ser reestabelecida no governo Lula, em 2023. Mesmo assim, o cenário de aumento da pressão por parte da UE por compromissos mais rigorosos e aplicáveis, aliada à oposição do Mercosul e às sanções, levou a uma busca por um compromisso entre as partes.

Com o fim do governo Bolsonaro, em 2022, a Comissão Europeia propôs um Instrumento Conjunto (*Joint Investigation Teams* - JI) ou “Protocolo Adicional” para emendar o Eumeta 2019, após quase três anos de silêncio sobre o prosseguimento das tratativas. O Mercosul expressou abertura para o JI, apesar de ter rejeitado a menção a sanções.

Vale assinalar que ambas as partes eram reticentes à reabertura dos textos acordados em 2019, o que poderia levar a uma discussão ainda mais longa. Por essa razão, o modelo de compromissos adicionais foi escolhido.

Como resultado dessa etapa de negociações, o capítulo TSD foi apresentado em 2024 com a seguinte perspectiva:

1. Manter o capítulo TSD original inalterado;
2. Introduzir um anexo ao TSD e o Artigo XX, permitindo um sistema de soluções de controversas mais robusto ao TSD.

Esse novo anexo ao TSD dobrou a extensão do capítulo original. Foram introduzidas mudanças substanciais, como a ligação explícita do Eumeta 2024 às medidas unilaterais da UE (como o EUDR e o CBAM), oferecendo, por exemplo, a possibilidade de classificação de risco favorável para o Mercosul sob o EUDR. Além disso, o novo texto fortaleceu os compromissos climáticos, incluiu uma referência explícita à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e ao Acordo de Paris como elementos essenciais do acordo.

### 3. As novas disposições: uma análise comparativa (2019 vs. 2024)

A evolução do “Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável” reflete uma mudança contínua de paradigma na política comercial da União Europeia, cada vez mais aproximando padrões ambientais da política comercial. Ao examinar o tema do Desenvolvimento Sustentável no âmbito da União Europeia, percebe-se que o Tratado de Amsterdam já registrava a relevância desse propósito (UNIÃO EUROPEIA, 1997, Art. 1º, § 2º). Uma década mais tarde, o Tratado de Lisboa igualmente incluiu, na política ambiental do bloco, os objetivos de preservação, proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente, além da salvaguarda da saúde humana (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Assim, ambas as revisões ilustram a trajetória de amadurecimento do desenvolvimento sustentável na UE; contudo, é sobretudo a partir de 2016, com a publicação pela UE do documento “*Next steps for a sustainable European future – European action for Sustainability*”, que os formuladores de políticas passaram a adotar instrumentos mais consistentes para integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU à sua política de desenvolvimento.

Observa-se, portanto, um processo contínuo de evolução das políticas europeias de sustentabilidade. Conforme Wurzel e Connelly (2011), a UE foi pioneira na prevenção da poluição, por meio de iniciativas como a Diretiva sobre Poluição Industrial (IPPC, sigla em inglês) (UNIÃO EUROPEIA, 2008) e a Diretiva-Quadro da Água (WFD, sigla em inglês) (UNIÃO EUROPEIA, 2000). Ainda segundo os autores, até 2011 era possível distinguir quatro etapas na consolidação das políticas sustentáveis da UE:

- i. 1980–1992, fase de formulação e construção;
- ii. 1992–2001, fase de negociação do Protocolo de Kyoto;
- iii. 2001–2005, fase de recuperação e retomada do Protocolo de Kyoto; e
- iv. após 2005, fase de implementação do Protocolo de Kyoto e de negociações subsequentes (WURZEL e CONNELLY, 2011).

Há, no entanto, um ponto a atualizar nessa periodização: pelo menos duas novas fases (V e VI) parecem ter-se desdobrado após 2005 — uma anterior ao Acordo de Paris, em 2015, e outra posterior, marcada por sua implementação e pela criação de regras nacionais que procuram alinhar o comércio aos objetivos de mitigação das mudanças climáticas. É nesse cenário que se inserem modelos de tratados com regras mais rígidas vinculadas ao meio ambiente, iniciando pelo acordo União-Europeia-Coreia, ratificado em 2015, UE-Nova Zelândia e também o UE-Mercosul.

### **3.1. Visão geral das mudanças: da cooperação à condicionalidade**

O “Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD)” do Acordo Mercosul-União Europeia sofreu duas alterações fundamentais por meio do “Pacote de Brasília”: “Anexo ao Capítulo de Desenvolvimento Sustentável” e o “Capítulo XX sobre a Resolução de Controvérsias”. Os incrementos permitem ao Capítulo de Desenvolvimento Sustentável tornar-se mais programático, operacional e com salvaguardas técnicas frente a regulações da UE. Ainda, institui um instrumento de *enforcement* comercial “parcial”, ou seja, ao criar o “Mecanismo de Reequilíbrio” torna o acordo semisancionatório para temas de comércio e sustentabilidade.

A versão de 2019 era caracterizada por um forte tom declaratório, intercâmbio de informações e cooperação técnica para promover a implementação de acordos multilaterais ambientais e trabalhistas. O mecanismo de resolução de disputas, embora existente, era consultivo, e não aplicava em sua totalidade ao capítulo de TSD. Ele previa a formação de um painel de especialistas, mas não autorizava a imposição de sanções comerciais ou a suspensão de concessões tarifárias em caso de não cumprimento dos compromissos apresentados. Seu objetivo principal era facilitar o desenvolvimento sustentável por meio do comércio, mas sem vincular o acesso preferencial ao mercado a um cumprimento rigoroso e verificável.

Em contraste, os “Anexos e Novas Disposições de 2024” introduzem a condicionalidade como um pilar central. A sustentabilidade deixa de ser uma aspiração cooperativa e passa a ser uma obrigação contratual com consequências comerciais diretas. Essa mudança é impulsionada pela crescente preocupação pública e regulatória europeia com o desmatamento e a efetiva implementação de acordos multilaterais, incluindo o Acordo de Paris, Kunming-Montreal GBF, Montreal/Kigali e outros.

O novo mecanismo de aplicação, que culmina na possibilidade de suspensão de concessões, estabelece uma ligação direta entre a conformidade com os padrões de TSD e a manutenção do acesso ao mercado europeu. Em essência, o novo texto transforma a sustentabilidade em uma licença para exportar, exigindo das empresas exportadoras e dos governos uma prova verificável de que seus produtos estão livres de violações ambientais e trabalhistas<sup>8</sup>. Entretanto, o contrapeso foi apresentado também pelo Mercosul: o Mecanismo de Reequilíbrio seria uma via de mão-dupla, permitindo aos países sul-americanos questionarem também os europeus caso legislações ambientais que ferem as regras do comércio sejam impostas unilateralmente.

### 3.2. Quadro comparativo: contraste dos pontos-chave

A tabela 1, a seguir, contrasta as principais características do Capítulo TSD em suas duas versões, evidenciando a profundidade da mudança de paradigma:

**Tabela 1** – Quadro Comparativo do Capítulo TSD em 2019 e 2024

Elemento	2019 (TSD Original)	2024 (Anexo TSD + Art. XX)
Aplicação do Sistema de Disputas	Explicitamente excluída	Processo escalonado que pode levar à suspensão de concessões comerciais como último recurso. Foco na aplicação e cumprimento. Remissão ao Artigo XX.
Painéis arbitrais	Consultivos, sem sanções	Arbitrais formais com efeito vinculante
Medidas em caso de descumprimento	Nenhuma prevista	Suspensão temporária de concessões (XX.20)
Revisão e reequilíbrio	Não aplicável	Permite o mecanismo de reequilíbrio baseado em impacto ambiental pelo comércio.
Direito de Regulação	Reconhecimento do direito de cada	Mantido, mas submetido à condicionalidade de não enfraquecer as leis ambientais e

<sup>8</sup> Os critérios alocados são explicitados diretamente no capítulo 4 do presente documento.

### 3.3. O Novo Mecanismo de Solução de Disputas

O mecanismo de *Solução de Disputas*, introduzido no Capítulo XX, é o elemento mais transformador, pois confere poder vinculante ao Capítulo TSD, que antes era puramente consultivo. Ele estabelece um processo escalonado em três etapas: Consultas, Painel Arbitral e Mecanismo de Reequilíbrio/Medidas Compensatórias.

#### ***Etapa 1: Consultas (Art. XX-5)***

Nesta fase diplomática, qualquer parte pode solicitar consultas por escrito, identificando o problema e as disposições relevantes. A outra parte deve responder em até 15 dias e as consultas devem começar em até 30 dias após o pedido (ou 10 dias em caso de urgência). Essas consultas suspendem a possibilidade de outras ações (como retaliação unilateral) com o objetivo de encontrar uma solução pacífica e mutualmente acordada.

Ainda, nesta fase é passível a participação da sociedade civil por meio de grupos consultivos, entidades e ONGs, que podem assim desempenhar um papel crucial ao levantar as preocupações iniciais que levam às consultas. No contexto do TSD, o diálogo inicial deve ocorrer também no Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, antes de subir para o nível formal do Artigo XX.

Uma alternativa, prevista nos Art. XX6 e Anexo XX-C, é a fase de mediação. Essa é voluntária e pode ser solicitada por ambas as partes. Como o nome sugere, um mediador neutro ajuda a identificar soluções mutuamente aceitáveis, sem caráter vinculante. A mediação não suspende prazos, mas pode evitar o painel arbitral.

#### ***Etapa 2: Painel Arbitral (Arts. XX-7 a XX.13)***

Se as consultas falharem, a parte reclamante pode solicitar a criação de um painel composto por três árbitros independentes. Um desses indicado por cada parte e um presidente escolhido a partir de uma lista comum ou, na ausência de consenso, por sorteio. A composição é pública e transparente, com audiências abertas e possibilidade de participação de *amicus curiae*<sup>9</sup> por entidades da sociedade civil.

---

<sup>9</sup> Amicus curiae (latim: “amigo da corte”) — terceiro interessado que, sem ser parte no processo, oferece subsídios técnicos ou jurídicos para auxiliar na decisão.

O painel emite um relatório provisório em até 90 dias após seu estabelecimento e, posteriormente, um relatório final em prazo de 120 a 150 dias. Esse relatório contém conclusões sobre a existência de violação de obrigações ou anulação de benefícios, bem como recomendações para alcançar a conformidade. O ponto crucial é que o relatório é juridicamente vinculante, cabendo à parte condenada adotar medidas para cumprir as determinações dentro de um período razoável.

A parte perdedora do painel arbitral pode propor um plano de implementação e indicar um tempo de aplicação dentro de um “período razoável”. Já a parte vencedora poderá solicitar uma arbitragem de cumprimento para verificar se as medidas adotadas são adequadas para o caso. Caso as medidas tomadas não sejam suficientes, o caso segue para o período de reequilíbrio.

### ***Etapa 3: Mecanismo de Reequilíbrio (Arts. XX-20 a XX-21)***

Esse é o instrumento mais inovador e sensível. Ele permite aplicar medidas compensatórias temporárias (por exemplo, aumento de tarifas, suspensão de benefícios ou concessões comerciais) proporcionais ao prejuízo sofrido. No limite, esse mecanismo é o instrumento de pressão do acordo, uma forma de recalibrar o equilíbrio comercial em resposta a violações que afetem concessões econômicas.

## 4. Análise detalhada dos temas- Chave no Novo Anexo TSD

O novo Artigo XX representa uma mudança de paradigma na abordagem do Acordo UE-Mercosul sobre sustentabilidade. Ele move a discussão de um campo predominantemente aspiracional e cooperativo para um terreno de compromissos mais detalhados, mecanismos de incentivo e cooperação direcionada. Esta análise aprofunda os temas centrais que definem o novo escopo do acordo: agricultura e desmatamento, mudanças climáticas e transição energética, o papel da cooperação, e as cláusulas de revisão, além de abordar temas relevantes que não estão contidos neste anexo específico.

### 4.1. Agricultura, desmatamento e biodiversidade

O texto do *Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD)*, em sua versão consolidada com o Anexo de 2024, reconhece expressamente o papel estratégico da agricultura para o desenvolvimento econômico, a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental das partes. O anexo introduz dispositivos que vinculam o comércio agrícola à produção sustentável, à gestão responsável dos recursos naturais e à integração de pequenos e médios produtores nas cadeias globais de valor.

Mais detalhadamente, o texto ainda prevê a criação de uma lista de produtos sustentáveis no prazo de até um ano após a entrada em vigor do Acordo, acompanhada de incentivos de mercado e assistência técnica; promoção de práticas agrícolas resilientes ao clima, com base em ciência e inovação e; reconhecimento da importância da rastreabilidade e da certificação ambiental como instrumentos para garantir transparência e acesso a mercados.

Sob o ponto de vista jurídico e econômico, a agricultura torna-se o eixo mais sensível e estratégico do TSD, uma vez que concentra o maior potencial de interação entre sustentabilidade e comércio. O novo desenho normativo cria incentivos positivos, por meio de preferências, capacitação e cooperação técnica, mas também pressões regulatórias significativas, sobretudo no que se refere à necessidade de rastreabilidade e de conformidade ambiental.

No caso do Mercosul, e particularmente do Brasil, a transição para um modelo de produção plenamente compatível com os padrões europeus exigirá:

- A consolidação de **sistemas nacionais de rastreabilidade agropecuária e florestal;**
- O fortalecimento de **políticas de apoio a agricultores familiares;**
- A articulação interministerial para responder tecnicamente a eventuais consultas ou disputas.

Ao reconhecer que a sustentabilidade não é apenas ambiental, o anexo incorpora uma forte dimensão social. Ele reconhece o papel fundamental dos povos indígenas e das comunidades locais na proteção da biodiversidade e no uso sustentável da terra e afirma que as políticas para conter o desmatamento devem considerar os desafios sociais e econômicos e os direitos dessas comunidades. O texto também destaca a importância de apoiar pequenos produtores e cooperativas, busca criar mecanismos que garantam fontes de renda sustentáveis e acesso a mercados.

O anexo vai além do desmatamento; aborda a biodiversidade de forma mais ampla. As partes se comprometem a cooperar para fortalecer a conservação e o uso sustentável de todos os tipos de ecossistemas. Isso inclui a promoção de atividades, produtos e serviços baseados na biodiversidade que, por sua vez, a reforcem e beneficiem especialmente as populações mais vulneráveis. Há também um compromisso explícito com a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização de recursos genéticos, em linha com os compromissos internacionais de cada parte.

## 4.2. Mudanças climáticas

O Anexo de 2024 amplia de forma substancial a dimensão climática do Acordo. Reafirma o compromisso das partes com o Acordo de Paris (UNFCCC) e incorpora outros instrumentos multilaterais correlatos, como o Marco Global de Biodiversidade de Kunming–Montreal (GBF). Dessa forma, o anexo prevê que as partes:

- Mantenham e reforcem suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs);
- Alinhem fluxos financeiros e investimentos públicos e privados às metas climáticas;

- Apoiem a revisão de instrumentos de financiamento existentes e assegurem o financiamento correto destinado a: conservação de florestas, reflorestamento, restauração e redução do desmatamento e conversão da vegetação nativa;
- Implementem políticas de mitigação, adaptação e transição energética justa. Abrangem setores como mineração de minerais críticos, energias renováveis, hidrogênio verde e biocombustíveis sustentáveis.

A incorporação da agenda climática confere ao Acordo um caráter normativamente integrador, ao consolidar a interdependência entre comércio, meio ambiente e finanças sustentáveis. Ao mesmo tempo, o texto reflete a visão europeia de que a política comercial deve ser instrumento de governança climática global, o que pode tensionar a autonomia regulatória dos Estados do Mercosul.

O desafio reside na assimetria de capacidades institucionais e tecnológicas entre as partes. Ao passo que a União Europeia dispõe de arcabouço regulatório consolidado e acesso a financiamento verde, os países do Mercosul enfrentam restrições fiscais e tecnológicas que podem limitar o cumprimento integral das obrigações climáticas. Por outro lado, a menção explícita à cooperação técnica e financiamento internacional abre espaço para uma leitura cooperativa e diferenciada do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Ademais, embora o debate regulatório tenda a concentrar-se sobre as práticas produtivas e ambientais dos países do Mercosul, o texto do Anexo de 2024 estabelece obrigações e expectativas recíprocas. A coerência climática do Acordo também pode ensejar questionamentos sobre a matriz energética e os padrões de produção industrial da própria União Europeia, sobretudo em setores intensivos em energia e carbono. Dessa forma, a sustentabilidade deixa de ser um critério aplicado exclusivamente às exportações sul-americanas, passando a incidir, ao menos em termos normativos, sobre toda a cadeia de valor transnacional abrangida pelo Acordo.

Ainda assim, as assimetrias econômicas, tecnológicas e institucionais fazem com que o risco regulatório e o ônus de adaptação tendam a recair de forma mais pronunciada sobre os países do Mercosul, especialmente o Brasil, o que evidencia a dimensão política — e não apenas jurídica — da governança climática incorporada ao Acordo.

### 4.3. Povos indígenas e comunidades tradicionais

O Anexo TSD 2024 incorpora, de maneira inédita, o reconhecimento explícito do papel de povos indígenas e comunidades tradicionais na proteção da biodiversidade, na gestão sustentável dos recursos naturais e na preservação dos conhecimentos tradicionais. O texto faz referência à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, sigla em inglês) e estabelece compromissos para:

- Promover a inclusão socioeconômica dessas comunidades em cadeias de valor sustentáveis;
- Respeitar direitos coletivos de posse e de uso da terra;
- Fomentar modelos de desenvolvimento baseados em saberes tradicionais e práticas agroecológicas.

A inserção dessa temática representa um avanço significativo em termos de coerência normativa com o direito internacional dos direitos humanos e da biodiversidade. No entanto, sua implementação prática dependerá de políticas internas efetivas de demarcação, proteção territorial e consulta prévia, livre e informada (*Free, Prior and Informed Consent - FPIC*). Sem tais garantias, o reconhecimento no plano comercial pode permanecer meramente declaratório.

Para o Brasil, o dispositivo reforça a necessidade de compatibilizar o Acordo com a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e de assegurar a participação ativa dessas comunidades na definição de produtos e cadeias elegíveis à “lista de produtos sustentáveis”.

### 4.4. Protocolo de cooperação

A cooperação é apresentada como a ferramenta essencial para viabilizar o cumprimento dos objetivos do anexo. O texto estabelece uma abordagem cooperativa para enfrentar os desafios associados ao cumprimento das medidas de sustentabilidade de uma das partes que afetam o comércio. O anexo aponta para o “Protocolo de Cooperação” como um instrumento chave para esse fim. O apoio aos países do Mercosul deve incluir a provisão

de recursos financeiros, programas de capacitação, assistência técnica e outras iniciativas conjuntas para promover cadeias de valor sustentáveis.

O Protocolo de Cooperação encontra fundamento nos artigos 18.5 e 18.11 do “Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável”, bem como na Parte B do Anexo 18-A, que preveem cooperação técnica, intercâmbio de informações, fortalecimento institucional e apoio à implementação de medidas de sustentabilidade que afetam o comércio. Em especial, os parágrafos 47 e 51 a 56 do Anexo reconhecem a necessidade de considerar capacidades nacionais e setoriais, bem como o papel de sistemas nacionais de monitoramento e rastreabilidade, criando base jurídica para ações voltadas a pequenas e médias empresas (PMEs), produtores de menor escala e agricultura familiar. Entretanto, não foi criado um mecanismo direto ou já bem estabelecido para tanto. O financiamento é um tema recorrente. As partes expressam apoio ao aumento do financiamento para proteger e restaurar ecossistemas e se comprometem a revisar os instrumentos financeiros existentes para garantir recursos adequados para a conservação florestal. A mobilização de recursos por meio de pagamentos baseados em resultados e por meio de serviços ecossistêmicos também é apoiada. A cooperação não se limita ao setor público e deve envolver também empresas, academia e sociedade civil.

#### **4.5. Cláusula de revisão**

A “Cláusula de Revisão” estabelece que as partes revisarão periodicamente o funcionamento do Capítulo TSD e de seus instrumentos complementares (como o “Protocolo de Cooperação” e a “Lista de Produtos Sustentáveis”). O Subcomitê TSD é responsável por propor ajustes à luz da experiência de implementação e de mudanças no direito internacional ambiental e trabalhista.

A “Cláusula de Revisão” traduz a natureza evolutiva e dinâmica do Acordo, ela permite sua atualização frente às transformações normativas globais. Sob uma perspectiva jurídica, reforça o caráter de tratado-quadro (*framework agreement*), dotado de capacidade adaptativa. Porém, o processo de revisão deve assegurar participação social — por meio dos *Domestic Advisory Groups* (DAGs) — para evitar que alterações resultem apenas de decisões intergovernamentais e careçam de legitimidade democrática.

## 4.6. Temas ausentes no anexo: indicações geográficas (IG) e Compras Governamentais

Embora o “Capítulo TSD” não discipline diretamente o tema das compras públicas, o “Anexo de 2024” propõe que os governos das partes incorporem critérios de sustentabilidade ambiental e social em suas políticas de contratação. Prevê-se a possibilidade de:

- Promover a aquisição de produtos e serviços ambientalmente sustentáveis;
- Facilitar a participação de pequenas e médias empresas em licitações sustentáveis;
- Cooperar tecnicamente para o desenvolvimento de critérios comuns de verificação e certificação.

A inclusão de compras públicas como vetor de sustentabilidade traduz a lógica da economia verde institucional, em que o poder de compra do Estado é utilizado para induzir padrões produtivos e comerciais ambientalmente responsáveis. Juridicamente, o dispositivo é de caráter orientador, mas cria base para futuras sinergias entre o capítulo de compras públicas e o de desenvolvimento sustentável. Sua implementação dependerá da compatibilização com os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência internacional previstos no Acordo e na legislação interna de cada parte.

Conquanto o “Capítulo de Compras Governamentais (XII)” não estabeleça plena reciprocidade no acesso às compras públicas entre UE e Mercosul, ele altera o regime vigente ao ampliar, de forma progressiva, as oportunidades para empresas europeias — inclusive Pequenas e Médias Empresas (PMEs) — participarem de licitações no Mercosul. Ao mesmo tempo, o texto legitima a incorporação de critérios ambientais e sociais nas políticas de contratação pública (*green public procurement*) e reforça o papel das compras governamentais como instrumento de indução de padrões produtivos sustentáveis. A efetividade dessas disposições, contudo, dependerá da implementação doméstica e da capacidade administrativa dos Estados em traduzir diretrizes programáticas em práticas concretas.

Ainda que o “Capítulo XII” estabeleça o princípio da não discriminação e assegure tratamento nacional às empresas das partes, a reciprocidade prevista é essencialmente jurídica, e não necessariamente material. O acesso ao mercado está condicionado às

entidades expressamente listadas nos Anexos, aos tipos de contratos cobertos (bens, serviços e obras) e aos valores mínimos (*thresholds*) definidos para aplicação do Acordo. Contudo, no caso da União Europeia, grande parte desse nível de abertura já decorre de sua participação no Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, sigla em inglês), da OMC, do qual os países do Mercosul não são membros. Assim, o ganho incremental para empresas sul-americanas pode ser relativamente limitado, enquanto o acordo representa ampliação mais significativa de acesso para empresas europeias no mercado do Mercosul. Não há mecanismos específicos de facilitação ou promoção ativa para empresas do Mercosul ingressarem no mercado europeu, tampouco cláusulas de preferência. O regime, portanto, cria igualdade formal de condições, mas sua efetividade dependerá da capacidade competitiva e institucional de cada parte.

Já com relação a Indicações Geográficas, o tema não é abordado de maneira alguma durante o texto do “Capítulo TSD”.

## 5. Avaliação e impactos à agricultura europeia e sul-americana

A agricultura ocupa posição estruturalmente central no Acordo Mercosul–União Europeia, tanto pelo peso econômico do setor nos países do Mercosul quanto pela sensibilidade política do tema nos Estados-membros da União Europeia.

O “Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD)”, especialmente após as adições introduzidas pelo Anexo de 2024, representa um marco na tentativa de integrar objetivos comerciais, ambientais e sociais de forma mutuamente condicionante.

Nesse novo contexto normativo, a agricultura deixa de ser tratada apenas como setor econômico e passa a figurar como instrumento de governança ambiental e climática, sendo vinculada a critérios de rastreabilidade, proteção florestal, inclusão social e redução de emissões.

### 5.1. Sobre as cotas para produtos agrícolas do Mercosul para a União Europeia

Produto <sup>10</sup>	Volume (t) <sup>11</sup>	Observações Regulatórias
Carne bovina	99.000	Dividida entre carne fresca/refrigerada e congelada; tarifa reduzida dentro da cota.
Carne de aves	180.000	Inclui diferentes cortes; liberalização gradual.
Carne suína	25.000	Tarifa preferencial dentro da cota.
Açúcar	180.000	Abrange açúcar bruto e refinado.
Etanol	450.000	200.000 t para uso químico (tarifa zero) e 250.000 t para outros usos (tarifa reduzida); sujeito a critérios de sustentabilidade (RED III).
Arroz	60.000	Liberalização parcial via cota.

<sup>10</sup> Importante destacar que se trata de um aglutinamento de produtos. É inviável a discriminação por código tarifário. Para a verificação completa, analisar o Anexo 02-A – Desgravação Tarifária, para uma pormenorização dos produtos.

<sup>11</sup> As cotas tarifárias previstas no Acordo UE–Mercosul operam sob o regime de tariff-rate quotas (TRQs). Uma vez esgotado o volume anual da cota, as importações adicionais do respectivo produto passam a estar sujeitas à tarifa de importação aplicada pela União Europeia sob o regime de Nação Mais Favorecida (NMF/OMC), conforme a Tarifa Aduaneira Comum da UE, sem prejuízo do cumprimento das exigências sanitárias, fitossanitárias e ambientais vigentes.

Produto <sup>10</sup>	Volume (t) <sup>11</sup>	Observações Regulatórias
Mel	45.000	Tarifa zero dentro da cota.
Milho	1.000	Cota residual

As cotas tarifárias previstas no Acordo UE–Mercosul não operam de forma uniforme entre os diferentes produtos agrícolas. Cada cota reflete uma combinação específica de sensibilidade política interna da União Europeia, interesses ofensivos do Mercosul e nível de proteção regulatória aplicado ao setor.

Nos produtos mais sensíveis — como carne bovina, açúcar e aves — as cotas funcionam como um mecanismo de contenção da liberalização, permitindo acesso limitado e controlado ao mercado europeu. Nesses casos, a cota não representa liberalização plena, mas sim uma abertura calibrada, acompanhada de exigências rigorosas em matérias sanitária, ambiental e, mais recentemente, de sustentabilidade e rastreabilidade. Depois de atingir o volume da cota tarifária, entram as tarifas normais pelo excedente. Por exemplo, no caso do açúcar bruto (NC 1701.13), um das açúcares mais importados pela UE, incidem 98.00 EUR / t + 1.372 EUR / 10 000 kg/polar. Já no açúcar branco refinado (NC 1701 99 10) incide a tarifa de 419 EUR /t. No caso da carne bovina, a categoria mais exportada do Mercosul é carne bovina desossada congelada (NC 0202.30.00) sobre a qual incide a taxa de 12,8% *ad valorem* sobre o valor Custo, Seguro e Frete (Cost, Insurance and Freight -CIF) além do direito específico adicional no valor 3.041 EUR por tonelada, o que em soma eleva a tarifa a cerca de 70% sobre o valor CIF.

Produtos como etanol apresentam uma lógica distinta. A divisão da cota por finalidade de uso evidencia a tentativa da UE de compatibilizar interesses industriais, climáticos e energéticos. O uso químico, considerado estratégico, recebe tratamento mais liberal, enquanto outros usos permanecem sujeitos a maior controle regulatório, especialmente sob os critérios da política europeia de biocombustíveis.

Já produtos de menor sensibilidade política — como mel — usufruem de acesso mais facilitado dentro das cotas, com tarifas nulas e menor resistência interna. Em contraste, cotas residuais, como a do milho doce, ilustram setores em que a abertura comercial é meramente simbólica.

Importante destacar que, embora as cotas tarifárias definam o volume máximo jurídico de acesso preferencial, o acesso efetivo a esses volumes passa a depender, na prática, do cumprimento das exigências ambientais e de rastreabilidade incorporadas ao “Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD)” e a instrumentos regulatórios europeus correlatos, como o Regulamento de Produtos Livres de Desmatamento (EUDR). Assim, a sustentabilidade transforma-se em um filtro material ao uso das cotas, condicionando a liberalização tarifária à capacidade de conformidade regulatória dos exportadores do Mercosul.

## 5.2. Para a agricultura do Brasil e do Mercosul

A agricultura do Mercosul, em particular a brasileira, é a principal beneficiária e, ao mesmo tempo, o setor mais exposto às novas exigências do acordo. A inclusão de um capítulo sobre desenvolvimento sustentável mais rigoroso e a vinculação a políticas unilaterais da UE, como o EUDR, redefinem as condições de acesso ao mercado europeu.

O principal benefício reside no acesso preferencial e previsível a um dos maiores mercados consumidores do mundo. A eliminação de tarifas para uma vasta gama de produtos agrícolas, mesmo que com cotas para os mais sensíveis, oferece uma vantagem competitiva significativa ([GOV.BR](#), 2025).

Produtores que conseguirem comprovar o cumprimento dos critérios ambientais e sociais mais estritos da UE, como a não-associação com o desmatamento após 2020 (exigência do EUDR), poderão se diferenciar e obter facilitação de acesso a mercados. O texto revisado de 2024 oferece ao Mercosul a possibilidade de se beneficiar da classificação de risco do EUDR, o que pode simplificar os procedimentos de *due diligence* para exportadores verificados (RUDLOFF, 2025).

Essa nova realidade atua como um catalisador para a atração de investimentos em tecnologia e rastreabilidade. Para atender às exigências de prova de origem e conformidade, o setor precisará investir em sistemas avançados de monitoramento por satélite, georreferenciamento e cadeias de suprimentos transparentes. Esse investimento, embora custoso inicialmente, pode modernizar a agricultura do Mercosul, aumentando sua eficiência e resiliência a longo prazo.

Os desafios, no entanto, são substanciais e concentram-se na capacidade de adaptação do setor produtivo. Os custos de adequação para pequenos e médios produtores representam a maior barreira. A implementação de sistemas de rastreabilidade complexos, a certificação de práticas sustentáveis e a comprovação de que a produção não está ligada ao desmatamento exigem recursos financeiros e técnicos que nem todos os produtores possuem (SANTOS, 2025).

A complexidade dos sistemas de monitoramento e a necessidade de comprovação documental contínua criam uma carga administrativa significativa. O risco de exclusão de produtores que não conseguirem se adaptar é real, podendo levar a uma concentração da exportação nas grandes tradings e produtores com maior capacidade de investimento em compliance. O Mercosul teve a percepção do EUDR como um instrumento que poderia minar os benefícios do acordo de 2019, o que levou à busca por salvaguardas e mecanismos de cooperação no texto de 2024 (RUDLOFF, 2025).

### **5.3. Para a agricultura da UE e da Alemanha**

O acordo Mercosul-UE sempre foi um tema sensível para os agricultores europeus, que temem a concorrência de produtos sul-americanos, especialmente carne bovina, açúcar e aves, produzidos a custos mais competitivos.

O principal impacto nos agricultores da UE é o aumento da concorrência. Embora as cotas de acesso a mercado para produtos sensíveis sejam limitadas (por exemplo, a cota de carne bovina representa uma pequena fração do consumo da UE (Swissinfo, 2024), a percepção de ameaça é alta, especialmente em países como França e Alemanha, onde o setor agrícola é politicamente influente.

O debate sobre cláusulas espelhadas (*mirror clauses*) é central para a aceitação do acordo. Agricultores europeus argumentam que não é uma competição justa se os produtos do Mercosul não precisarem cumprir exatamente as mesmas regras de produção (uso de pesticidas, bem-estar animal etc.) que são impostas aos produtores da UE. O texto de 2024 busca abordar essa preocupação ao vincular o acesso a mercado a compromissos de sustentabilidade mais rigorosos, como o combate ao desmatamento e o cumprimento de acordos internacionais - Acordo de Paris , OIT(RUDLOFF, 2025). A questão é se essas regras de sustentabilidade são suficientes para garantir uma competição justa.

O EUDR, por exemplo, impõe um padrão de não-desmatamento, mas não é uma cláusula espelho completa, pois não exige que os produtores do Mercosul sigam todas as normas de produção da UE.

Para a indústria agroalimentar da UE, o acordo oferece segurança jurídica para a importação de matérias-primas de fontes verificadas como sustentáveis. A soja e o milho, por exemplo, são insumos cruciais para a alimentação animal na Europa. Com o EUDR e o TSD, as empresas europeias ganham mecanismos para garantir que suas cadeias de suprimentos estejam livres de desmatamento, mitigando riscos de reputação e compliance.

Além disso, o acordo abre oportunidades para exportadores de tecnologia, insumos e produtos processados da UE. A Alemanha, em particular, é um grande exportador de máquinas agrícolas de alta tecnologia, equipamentos de rastreabilidade e insumos especializados. A modernização da agricultura do Mercosul, impulsionada pelas exigências de sustentabilidade, pode gerar uma demanda significativa por tecnologias europeias.

#### **5.4. Análise de cotas e acesso a mercado**

O acesso a mercado para produtos sensíveis do Mercosul (carne bovina, açúcar, etanol, frango) é regido por cotas tarifárias. A novidade do texto revisado de 2024 é a forma como as novas regras de sustentabilidade se tornam um filtro prático para o preenchimento dessas cotas.

A sustentabilidade se torna, de fato, a nova licença para exportar. Para que um produto sensível, como a carne bovina, possa ser exportado dentro da cota preferencial, ele não apenas deve cumprir os requisitos sanitários e fitossanitários (SPS<sup>12</sup>) tradicionais, mas também as novas exigências ambientais. O EUDR, por exemplo, exige que os operadores europeus comprovem que o produto não foi cultivado ou criado em terras desmatadas após 31 de dezembro de 2020. Sem essa comprovação, o produto não pode entrar no mercado da UE, independentemente de haver cota disponível.

---

12 SPS (Sanitary and Phytosanitary Measures) – Medidas Sanitárias e Fitossanitárias estabelecidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), voltadas para proteger a saúde humana, animal e vegetal, garantindo que alimentos e produtos agropecuários comercializados internacionalmente sejam seguros e livres de pragas ou doenças.

Em suma, as cotas definem o volume máximo de acesso preferencial, mas as cláusulas de sustentabilidade definem a qualidade mínima necessária para preencher esse volume. O acordo de 2024, ao integrar o TSD e reconhecer a importância de instrumentos como o EUDR, transforma a sustentabilidade de um tema marginal, em uma condição *sine qua non* para o comércio agrícola com a UE. Isso implica que, mesmo que as cotas permaneçam inalteradas em relação a 2019, o acesso real a elas será determinado pela capacidade do Mercosul de se adaptar rapidamente a essa nova realidade regulatória.

## 6. Conclusão e perspectivas futuras

As análises desenvolvidas ao longo deste trabalho permitem concluir que o Acordo Mercosul–União Europeia, em sua versão revista de 2024, consolida uma arquitetura jurídico-comercial de elevada ambição normativa em matéria de sustentabilidade. No entanto, é estruturalmente assimétrica quanto à distribuição de custos de ajuste, às condições efetivas de acesso a mercado e à capacidade de utilização dos instrumentos de *enforcement*. Embora o Eumeta 2024 se apresente, do ponto de vista estritamente formal, como compatível com o Artigo XXIV do GATT<sup>13</sup>, ao prever liberalização substancial do comércio bilateral (*substantially all the trade*), sua operacionalização concreta revela desequilíbrios que transcendem a conformidade jurídica e incidem diretamente sobre a competitividade do agronegócio do Mercosul, em especial do Brasil.

O fortalecimento do “Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD)”, por meio do Anexo 18-A e da articulação com instrumentos regulatórios europeus de natureza unilateral, representa uma inflexão inequívoca na política comercial da União Europeia, que passa a utilizar o acesso ao seu mercado como vetor de governança ambiental e climática extraterritorial. A elevação do Acordo de Paris e de outros compromissos multilaterais à condição de elementos essenciais do tratado confere densidade normativa ao acordo, mas também institui um regime de condicionalidade cuja aplicação prática tende a recair de forma desproporcional sobre os países do Mercosul, cujas capacidades institucionais, tecnológicas e fiscais para absorver custos regulatórios são significativamente mais limitadas.

Essa assimetria manifesta-se de maneira particularmente clara na relação entre sustentabilidade e acesso a mercado agrícola. As concessões tarifárias negociadas em 2019 são formalmente preservadas, mas seu uso efetivo passa a depender do cumprimento cumulativo de exigências ambientais, de rastreabilidade e de devida diligência, reforçadas por regulações europeias externas ao texto do acordo, como o EUDR. Nesse contexto, as cotas tarifárias — juridicamente admissíveis no sistema multilateral — deixam de operar apenas como instrumentos quantitativos de liberalização administrada e passam a funcionar, na prática, como mecanismos seletivos de filtragem regulatória. Produtos

---

13 GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) – Acordo internacional criado em 1947 para reduzir tarifas e estabelecer regras básicas do comércio mundial, precursor da Organização Mundial do Comércio (OMC).

como carne bovina, açúcar, milho, sorgo, suco de laranja, etanol e outros permanecem sujeitos não apenas a limites quantitativos, mas também a tarifas significativamente elevadas fora da cota, o que reduz de forma substancial a previsibilidade e a efetividade do acesso preferencial prometido.

Sob a ótica do sistema multilateral de comércio, esse arranjo não configura, em sentido estrito, violação das regras da OMC. Todavia, ao combinar liberalização tarifária limitada e exigências regulatórias crescentes, o acordo tensiona o espírito da liberalização progressiva presente no Artigo XXIV do GATT. A abertura do mercado europeu ocorre de forma gradual, condicionada e fortemente protegida em setores sensíveis, que contam, no tratado final, com uma proteção adicional materializada por regulamentos e por normas de caráter ambiental.

Esse padrão assimétrico estende-se aos mecanismos de *enforcement*. Embora o novo sistema de solução de controvérsias e o mecanismo de reequilíbrio sejam formalmente bidirecionais, sua utilização efetiva depende de capacidades técnicas, institucionais e políticas que favorecem estruturalmente a União Europeia. A possibilidade de contestação, pelo Mercosul, de medidas ambientais europeias que afetem o comércio existe no plano jurídico, mas encontra limites práticos relevantes, seja pela complexidade técnica das disputas, seja pelos custos políticos e diplomáticos associados à sua ativação. Na ausência de instrumentos equivalentes de pressão econômica e regulatória, o regime de *enforcement* tende a consolidar, mais do que corrigir, as assimetrias de poder entre as partes.

Dessa forma, o Eumeta 2024 consolida um modelo de integração condicionada, no qual a sustentabilidade deixa de ser apenas um objetivo transversal e passa a operar como critério material de acesso ao mercado europeu. Embora esse modelo represente um avanço em termos de coerência normativa entre comércio, meio ambiente e direitos trabalhistas, ele carece de instrumentos robustos, automáticos e financeiramente vinculantes de cooperação e de compensação capazes de mitigar os custos de adaptação impostos aos produtores do Mercosul, especialmente aos pequenos e médios agricultores.

Em perspectiva, o acordo não pode ser compreendido como um instrumento de liberalização simétrica, mas como um arranjo híbrido que combina abertura comercial seletiva, proteção regulatória avançada e transferência assimétrica de custos de conformidade. Sua viabilidade econômica e política no longo prazo dependerá da capacidade das partes de transformar

os compromissos cooperativos previstos no texto, em particular no “Protocolo de Cooperação” e na cláusula de revisão, em mecanismos efetivos de redução de assimetrias. Sem esse reequilíbrio material, o acordo corre o risco de consolidar um modelo de sustentabilidade regulatória que, embora juridicamente sofisticado e multilateralmente defensável, permanece dissociado das realidades produtivas e socioeconômicas do agronegócio do Mercosul.

## 7. Referências bibliográficas

Rudloff, Bettina, et al. *A Comprehensive Analysis of the Updated Trade Part of the EU-Mercosur Partnership Agreement*. Parlamento Europeu, Departamento de Políticas para Relações Externas, 2025. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754477/EXPO\\_STU\(2025\)754477\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754477/EXPO_STU(2025)754477_EN.pdf)

Gov.br. *Acordo de Parceria Mercosul-União Europeia*. 2024. Disponível em: [www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/mercosul-uniao-europeia](http://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/mercosul-uniao-europeia)

FASE. *Acordo UE-Mercosul: Velhas promessas, novos potenciais impactos para os sistemas alimentares e uma transição justa*. 2024. Disponível em: [www.fase.org.br/pt/artigos/acordo-ue-mercosul-velhas-promessas-novos-potenciais-impactos-para-os-sistemas-alimentares-e-uma-transicao-justa/](http://www.fase.org.br/pt/artigos/acordo-ue-mercosul-velhas-promessas-novos-potenciais-impactos-para-os-sistemas-alimentares-e-uma-transicao-justa/)

Swissinfo. *O possível impacto do acordo UE-Mercosul na agricultura europeia*. 2024. Disponível em: [www.swissinfo.ch/por/o-poss%C3%ADvel-impacto-do-acordo-ue-Mercosul-na-agricultura-europeia/88511610](http://www.swissinfo.ch/por/o-poss%C3%ADvel-impacto-do-acordo-ue-Mercosul-na-agricultura-europeia/88511610)

Agência Brasil. *Macron pede inclusão de cláusulas-espelho para acordo UE-Mercosul*. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-06/macron-pede-inclusao-de-clausulas-espelho-para-acordo-ue-mercosul>

União Europeia. *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa, 13 de dezembro de 2007*. [S.l.]: [s.n.], 2007.

União Europeia. *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados*. [S.l.]: [s.n.], 1997. Disponível em: [www.europa.eu/!d3GRJh](http://www.europa.eu/!d3GRJh)

União Europeia. *Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2000 que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água*. Bruxelas: [s.n.], 2000.

União Europeia. *Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de janeiro de 2008 relativa à prevenção e controlo integrados da poluição*. Bruxelas: [s.n.], 2008.

Wurzel, R., e J. Connely. *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*. Oxon: Routledge, 2011. pp. 199–217.

# Expediente

**Autores**

Wagner de Macedo Parente Filho  
José Luiz Pimenta Jr.

**Projeto gráfico**

Contexto Gráfico

**Capa e Paginação**

Kenia de Aguiar Ribeiro /  
Scriptorium Design Editorial

**Montagem da Capa**

Beatriz Gomes

**Publicação**

Diálogo Agropolítico  
Brasil - Alemanha (APD)

**Coordenação editorial**

Gleice Mere, Carlos Alberto  
dos Santos e Alexander Borges Rose

